Will Kymlicka

La política vernácula

Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía


PAIDÓS
Barcelona • Buenos Aires • México

Los capítulos del presente volumen pertenecen al volumen *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship*, originalmente publicado en inglés, en 2001, por Oxford University Press, Oxford, Oxford, RU.
Originally published in English in 2001. This Translation is published by arrangement with Oxford University Press.
Traducción publicada con permiso de Oxford University Press.

Traducción de Tomás Fernández Aúz y Beatriz Eguibar

Cubierta de Mario Eskenazi

ISBN: 84-493-1385-6
Depósito legal: B-26/2003

Impreso en A&M Gràfic, S.L.
08130 Santa Perpètua de Mogoda (Barcelona)

Impreso en España - Printed in Spain

SUMARIO

Cuarta parte
La ciudadanía democrática en los Estados multiétnicos

AGRADECIMIENTOS

Estos artículos no habrían llegado a escribirse de no ser por la invitación realizada por varios directores de periódicos, editores de libros y organizadores de conferencias: Wsevolod Isajiw, Christian Joppke (Capítulo 1), Albert Musschenga (Capítulo 2); Joseph Carens y Rainer Forst (Capítulo 3), David Schneiderman (Capítulo 4); Guy Laforest y Francisco Colom (Capítulo 5), David Dyzenhaus (Capítulo 6); Amy Gutmann (Capítulo 7), Steven Lukes (Capítulo 8), Mark Sacks (Capítulo 9), Michael Walzer (Capítulo 10), Pat Dutil (Capítulo 11), John McGarry (Capítulo 13), David McLaughlin y Mark Halstead (Capítulo 14), Ian Shapiro (Capítulo 15) y Anita Allen y Milton Regan (Capítulo 16). A todos, gracias por su interés, sus ánimos y sus comentarios.

También he podido disfrutar de las extensas valoraciones de, o de los debates con, Rainer Baubock, Brian Barry, Rogers Brubaker, Raphael Cohen-Almagor, David Hollinger, Michael Oliver, Ellen Frankel Paul, Bhikhu Parekh, Jean-Robert Raviot, Denise Reaume, Nancy Rosenblum, Sawitri Saharso, Christine Sypnowich, Gijs van Oonen, Philippe Van Parijs, Daniel Weinstock e Iris Young. Gracias también a las muchas, muchísimas personas que han planteado juiciosas preguntas en las diversas conferencias, talleres, coloquios y cursos en los que estas ideas fueron sometidas a prueba.

Mi más sincero agradecimiento al Consejo de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades de Canadá por su aportación de fondos y a la Fundación Rockefeller por haberme invitado a su idílico centro de estudios de Bellagio, Italia, donde se llevaron a cabo las últimas revisiones de los textos de este libro.

Debo especial gratitud a Dominic Byatt, que es mi editor en la Oxford University Press y que ha mostrado un entusiasmo sin límites; a Christine Straehle, por haberme permitido reimprimir el Capítulo 9, del que es coautora; a Magda Opalski, por haberme hecho descubrir un nue-

vo mundo de diversidad étnica en la Europa del Este; a Idil Boran, por su excelente ayuda en la investigación; a Wayne Norman, por su constante cooperación en diversos proyectos; y, sobre todo, a Sue Donaldson, por todo.

W. KYMLICKA
Queens University Kingston, Ontario
Marzo de 2000

INTRODUCCIÓN

Los ensayos reunidos en este volumen forman parte de un proyecto en curso que pretende examinar los derechos y la situación de los grupos etnoculturales que existen en el seno de las democracias occidentales. En el libro que publiqué en 1995, titulado *Ciudadanía multicultural*,* traté de proporcionar las grandes líneas de una teoría liberal de los derechos de las minorías. En esa obra presenté algunos principios para distinguir los diversos tipos de demandas de los grupos minoritarios y para valorar la legitimidad de esas demandas en un marco liberal democrático. Los artículos de este libro parten de esa teoría básica y, tratando de refinarla y ampliarla, abordan algunas de las tensiones que la atraviesan. Todos estos ensayos tienen en común un cierto número de temas; quisiera mencionar tres.

1. El primero, y más fundamental, tiene que ver con lo que podríamos llamar la dialéctica de la construcción nacional y los derechos de las minorías. Tal como trataré de mostrar a lo largo de este libro, los Estados liberal democráticos han sido históricamente Estados «constructores de naciones» en el siguiente sentido específico: han estimulado, y en ocasiones, forzado, a todos los ciudadanos del territorio de un Estado a integrarse en instituciones públicas comunes que operaban en una lengua común. Los Estados occidentales han utilizado varias estrategias para alcanzar este objetivo de la integración institucional y lingüística valiéndose de leyes de ciudadanía y naturalización, de leyes educativas, leyes lingüísticas, políticas relacionadas con la incorporación a la función pública, el servicio militar, los medios de comunicación nacionales, etc. Esto es lo que yo llamo las herramientas que usa un Estado para la construcción nacional.

Estas políticas se dirigen con frecuencia a las minorías etnoculturales, que sólo poseen una limitada gama de opciones cuando se ven confrontadas a un Estado que ha iniciado un proceso de construcción nacional. Pueden aceptar la expectativa que tiene el Estado de que se integren en las institu-

* Barcelona, Paidós, 1996. *(N. del t.)*

ciones nacionales comunes y buscar apoyos para lograrlo, tratar de construir o conservar su propio conjunto de instituciones públicas separadas (por ejemplo, sus propias escuelas, tribunales, medios de comunicación o cuerpos legislativos), u optar simplemente por que se las deje en paz y por vivir en una situación de aislamiento voluntario. Cada una de estas opciones refleja una de las diferentes estrategias que adoptan las minorías al hacer frente a la construcción nacional de un Estado. Sin embargo, para tener éxito, cada una de esas opciones requiere que el Estado realice un cierto número de adaptaciones. Estas adaptaciones pueden revestir la forma de políticas multiculturalistas, o de derechos lingüísticos y de autogobierno, o de derechos para realizar tratados y reclamar territorios, o de exenciones legales. Todas éstas son formas de plasmar los derechos de las minorías que sirven para limitar o modificar el impacto de la construcción nacional estatal sobre las minorías.

El punto crucial aquí es que las reclamaciones de derechos para las minorías deben considerarse en el contexto de, y como respuesta a, la construcción nacional estatal. A menudo, las minorías se sienten amenazadas por la construcción nacional del Estado y temen que cree diversos obstáculos, barreras o desventajas para ellos. En mi opinión, el mejor modo de entender los derechos de las minorías pasa por concebirlos como mecanismos para proteger a las minorías de estas posibles injusticias. Dado que los diferentes tipos de minorías han de hacer frente a distintos tipos de amenazas emanadas de la construcción nacional estatal, sus correspondientes reclamaciones de derechos como tales minorías también diferirán. Las injusticias a que deben enfrentarse los pueblos indígenas no son las mismas que han de encarar los inmigrantes y esto se refleja en los tipos de derechos que como minorías reclaman.

Ésta es, descrita brevemente, la dialéctica entre la construcción nacional estatal y los derechos de las minorías. Trataré de ir completando esta idea central y de dar ejemplos concretos a lo largo de todo el libro. No obstante, debería ser obvio, espero, que el hecho de considerar de este modo los derechos de las minorías —como una respuesta defensiva a la construcción nacional estatal— exige la revisión del vocabulario que habitualmente utilizamos para debatir sobre estas cuestiones. Tanto en el análisis académico como en los debates públicos cotidianos, los derechos de las minorías se describen a menudo como formas de «rango especial» o «privilegio» y la gente se pregunta por qué todas esas insistentes y agresivas minorías piden concesiones y ventajas al Estado. La realidad, no obstante, es que, a pesar de que efectivamente las minorías reclaman cosas al Estado, esto debe entenderse como una respuesta a las reclamaciones que el Estado dirige a las mi-

norías. La gente habla de las «molestas minorías», pero es probable que detrás de cada minoría que plantea problemas al Estado encontremos a un Estado que está presionando a dichas minorías.

Creo que muchos de estos derechos de las minorías son legítimos. Es decir, los derechos de las minorías que se exigen sirven verdaderamente para proteger a las minorías de las injusticias reales o potenciales que surgirían, caso de no aplicarse esos derechos, como resultado del proceso de construcción nacional estatal (Capítulo 4). Y lo cierto es que podemos observar en muchas de las democracias occidentales una clara tendencia a aceptar un número cada vez mayor de estas reclamaciones. Por ejemplo, observamos un giro hacia una forma de integración más «multicultural» de los inmigrantes (Capítulo 7).[1] También observamos una mayor aceptación de los derechos lingüísticos y de las exigencias de autogobierno de las minorías nacionales y los pueblos indígenas (véanse los Capítulos 5 y 6). Existe un creciente reconocimiento de que estos derechos son necesarios para garantizar la justicia en las sociedades plurales.

Si la presencia de la construcción nacional estatal contribuye a justificar los derechos de las minorías, también es posible darle la vuelta a la ecuación y decir que la adopción de los derechos de las minorías ha contribuido a justificar la construcción nacional estatal. Después de todo, no podemos dar simplemente por supuesto que es legítimo que un Estado liberal democrático presione a las minorías para que se integren en las instituciones que operan en la lengua de la mayoría. Los nacionalistas liberales argumentan que estas políticas de construcción nacional promueven algunos objetivos válidos, y estoy de acuerdo. Pero no es legítimo procurar estos objetivos asimilando, excluyendo o quitando poder a las minorías, como tampoco lo es hacerlo imponiendo costes y cargas a grupos que a menudo se encuentran ya en una situación desfavorecida. A menos que se vea completada y limitada por la observancia de los derechos de las minorías, es probable que la construcción nacional estatal sea opresora e injusta. Por otra parte, allí donde se atienden esos derechos de las minorías, la construcción nacional esta-

1. Al igual que el resto del libro, utilizo aquí el término «inmigrantes» para referirme a aquellos recién llegados a un país que son legalmente admitidos y que tienen derecho a obtener la ciudadanía. Los distingo de los trabajadores invitados y de los inmigrantes ilegales (así como de los solicitantes de asilo en ciertos países), que no tienen derecho a convertirse en ciudadanos, pese a que pueden ser residentes permanentes del Estado. Siguiendo a Michael Walzer, llamaré a estos últimos grupos «metecos» —el término utilizado en la Antigua Grecia para referirse a los residentes de Atenas que se encontraban excluidos de los derechos de ciudadanía de forma permanente.

tal puede favorecer un buen número de legítimas e importantes funciones (Capítulos 8 y 9).

Por consiguiente, lo que observamos en las democracias occidentales es un complejo conjunto de sólidas formas de construcción nacional unidas a, y limitadas por, sólidas formas de derechos de las minorías. Desde mi punto de vista, las dos están interrelacionadas y deben comprenderse y evaluarse juntas. Ésta será la primera cuestión fundamental que aborde.

2. La segunda cuestión relevante estriba en que el particular binomio de construcción nacional y derechos de las minorías que vemos emerger en las democracias occidentales funciona muy bien en muchos aspectos. En concreto, me centraré en dos grandes modelos de derechos de las minorías que cada vez son más frecuentes en Occidente: el multiculturalismo de inmigración y el federalismo multinacional. Desde mi punto de vista ambos modelos han sido un éxito, al menos si los juzgamos según los diversos criterios que deberían importar a los liberales, como la paz, la democracia, la libertad individual, la prosperidad económica y la igualdad intergrupal. En parte como resultado de haber adoptado estos derechos de las minorías, las democracias occidentales han aprendido a tratar la diversidad étnica de forma pacífica y democrática, con una ausencia casi completa de belicosidad, terrorismo, violencia o represión estatal. El conflicto étnico se ha convertido hoy en día en una cuestión «de votos, no de balas» (Newman, 1996). Además, esto se ha conseguido en el marco de unas constituciones liberales, con un firme respeto hacia los derechos individuales civiles y políticos. Se ha conseguido también sin poner en peligro el bienestar económico de los ciudadanos —de hecho, los países que han adoptado sólidas formas de multiculturalismo de inmigración, en conjunción, o como alternativa al federalismo multinacional, se encuentran entre los más prósperos del mundo—. Y por último, aunque no por ello menos importante, estos derechos de las minorías han contribuido a promover la igualdad entre los grupos mayoritario y minoritario, reduciendo las relaciones de jerarquía étnica o las basadas en un contacto de dominio o subordinación. Los derechos de las minorías han reducido el grado de vulnerabilidad de las minorías al dominio económico, político o cultural de las mayorías y han contribuido a promover un mayor respeto mutuo entre los grupos.

Por supuesto, aún quedan numerosas cuestiones difíciles por resolver. Hay muchos grupos que están lejos de lograr una igualdad completa: los afroamericanos en Estados Unidos, los trabajadores invitados en la Europa Septentrional, los inmigrantes ilegales en la Europa Meridional, los pueblos indígenas de las Américas, Australasia y Escandinavia. Abordaré algunos de estos casos en esta obra (Capítulo 6). Además, incluso en aquellos lugares en

que las políticas funcionan bien existe siempre el peligro de que algunos de estos avances sufran un retroceso. Y con frecuencia el hecho de que estas políticas estén funcionando correctamente es más una cuestión de buena suerte que de la previsión y de una cuidadosa planificación. Y sin embargo, creo que existen motivos para experimentar un prudente optimismo respecto al hecho de que las democracias occidentales han dado realmente importantes pasos en cuanto a aprender cómo bregar con la diversidad etnocultural respetando y promoviendo al mismo tiempo los valores liberales de la libertad, la justicia y la democracia. El particular binomio de la construcción nacional estatal y los derechos de las minorías que hemos visto emerger en muchas democracias occidentales es mejor que nuestras primeras aproximaciones a la diversidad etnocultural y mejor que las alternativas aparentes. Ésta será la segunda cuestión sustancial que aborde.

3. La tercera cuestión que aparece de forma recurrente en estos ensayos es la de la brecha entre la teoría y la práctica en las democracias liberales. Los teóricos políticos liberales, hasta época muy reciente, tenían poco o nada que decir tanto sobre la construcción nacional estatal como sobre los derechos de las minorías y no digamos sobre las relaciones entre ambas cuestiones. La existencia de una construcción nacional estatal y unos derechos de las minorías era cosa que los teóricos liberales pasaban por alto, ya que se hallaba oscurecida por el mito de la neutralidad etnocultural del Estado (Capítulo 1). Los principales teóricos liberales de los años comprendidos entre 1950 y 1980 no sólo hicieron caso omiso de estas tendencias sino que emplearon además una serie de términos que implícitamente negaban u obstruían estos desarrollos, términos como los de nacionalismo cívico, patriotismo constitucional, ciudadanía compartida, no discriminación, separación del Estado y la etnicidad, Constitución ciega en materia de color racial, desatención benigna, etc. O, si se abordaban, estas políticas se consideraban políticas de importancia marginal respecto de la estructura básica de la teoría liberal. Con anterioridad a la década de 1990, sería difícil encontrar un sólo debate ininterrumpido, ya fuera acerca de los legítimos objetivos o instrumentos de la construcción nacional estatal, ya sobre los tipos legítimos de derechos de las minorías. Incluso hoy en día, a pesar de la reciente explosión del interés por la cuestión del nacionalismo (véase Capítulo 8), aún carecemos de una explicación sistemática de cuáles son las herramientas que pueden usar legítimamente los Estados liberales para promover la integración lingüística e institucional. (Por ejemplo: ¿es legítimo pedir a los inmigrantes que aprendan el idioma oficial antes de poder convertirse en ciudadanos?) A pesar de la creciente envergadura de la bibliografía sobre

los derechos de las minorías aún no disponemos de una explicación sistemática sobre qué tipos de exigencias de las minorías son apropiados y en qué contextos y para qué grupos —por ejemplo, sobre cómo difieren las reclamaciones de los pueblos indígenas de las reclamaciones de otros grupos nacionales (Capítulo 6).

En pocas palabras, hay un abismo entre la realidad de las democracias liberales, que presentan complejas combinaciones de construcción nacional estatal y derechos de las minorías, y la realidad de la teoría política liberal, que por regla general ha hecho caso omiso de las formas en que los Estados liberales se hallan activamente implicados en cuestiones relacionadas con la nacionalidad y los derechos de las minorías. Mi proyecto a largo plazo, un proyecto que subyace tanto a los presentes ensayos como a mis publicaciones anteriores, ha consistido en colmar ese desfase existente entre la teoría y la práctica de los Estados liberales y también en desarrollar una teoría capaz de ayudarnos a comprender y a valorar las importantes prácticas de construcción nacional y derechos de las minorías que se producen en el mundo real. Las prácticas vigentes en las democracias occidentales han emergido de forma *ad hoc* sin ningún modelo claro y sin ninguna articulación explícita de los principios subyacentes, así que es necesario desarrollar herramientas que puedan ayudarnos a teorizar estas prácticas, poniéndolas en relación con los valores más profundos de la democracia liberal.

Pero ¿necesitamos una teoría de este tipo? Después de todo, si el actual binomio de construcción nacional estatal y derechos de las minorías funciona ya razonablemente bien en la práctica y si estos enfoques de éxito han surgido sin la ayuda o la guía de una teoría política, ¿por qué habríamos de necesitar el desarrollo de una teoría? Dado que mi formación es la de un filósofo político, me suele parecer obvio que es un problema tener un desfase tan grande entre la teoría y la práctica. Pero ¿por qué es un problema? ¿Para quién es un problema? ¿Y para quién resulta útil una teoría de los derechos de las minorías?

De hecho, quizá sea una buena cosa que no haya ninguna teoría política guiando estos recientes desarrollos. Las prácticas hoy vigentes emergieron en un contexto de vacío teórico, sin ninguna comprensión clara de un objetivo a largo plazo o de cualquier tipo de principio subyacente. Fueron adoptadas como compromisos *ad hoc* respecto a determinados problemas, a menudo más por razones de estabilidad que de justicia, sin prestar demasiada atención a su ajuste (o a su falta de ajuste) con los principios liberales básicos de libertad, igualdad, y democracia. Fueron consideradas políticas

discrecionales más que obligaciones o derechos fundamentales. Y quizás esta actitud pragmática era justo lo que se necesitaba. Tal vez la excesiva preocupación por los principios subyacentes sólo hubiera servido para endurecer tanto las posturas de las minorías como las de las mayorías y, por consiguiente, habría hecho más difícil el logro de un acuerdo. ¿Por qué deberíamos pensar que desarrollando una teoría conseguiríamos que fuera más fácil mejorar las prácticas que de hecho se producen sobre el terreno?

A la inversa, surge una pregunta similar sobre la relación entre la teoría y la práctica en otras importantes áreas de la teoría política normativa. Se puede argumentar que, en el caso de la construcción nacional y los derechos de las minorías, las democracias occidentales han realizado con éxito algunas prácticas pese a la ausencia de una teoría normativa. En otras áreas, tenemos algunas teorías excelentes pero prácticas muy deficientes. Por ejemplo, desde la década de 1970 ha habido interesantes y profundos trabajos encaminados a desarrollar una rigurosa y sistemática teoría liberal de la justicia distributiva. Creo que hoy en día tenemos una comprensión mucho más sofisticada de los principios de la justicia distributiva que la que teníamos hace veinticinco o cincuenta años. Y sin embargo, es obvio que esto no ha contribuido en nada a mejorar el nivel de justicia distributiva en nuestra sociedad, o en el conjunto del mundo. Muy al contrario. Podría argumentarse que la injusticia en la distribución de los recursos económicos ha crecido de forma sustancial y que lo ha hecho coincidiendo precisamente con el mismo periodo de tiempo en que nuestras teorías de la justicia distributiva se iban haciendo mejores.

O consideremos el caso de la ética medioambiental. Generalmente se acepta que se han producido enormes progresos en este campo en los últimos treinta años. Y sin embargo, tal como señalan Light y Katz:

> Cuando la ética medioambiental está próxima a comenzar su tercera década, observamos que se enfrenta a un curioso problema. Por un lado, es una disciplina que ha realizado significativos progresos en cuanto al análisis de la relación moral entre la humanidad y el mundo no humano. Es un campo que ha generado una amplia variedad de posiciones y teorías que intentan deducir unas políticas medioambientales adecuadas y moralmente justificables. Por otro lado, es difícil apreciar cuál es el efecto práctico que ha tenido la disciplina de la ética medioambiental en la determinación de una política medioambiental.[2]

2. Light y Katz, 1996, pág. 1.

Estos ejemplos no proporcionan demasiada base para el optimismo y no ayudan a pensar que si desarrollamos mejores teorías normativas obtendremos mejores prácticas.

Por supuesto, nadie supone que el hecho de desarrollar una teoría de la justicia distributiva, de la ética medioambiental o de los derechos de las minorías pueda, por sí mismo, cambiar el mundo. Si la teoría política puede contribuir a mejorar el mundo, lo hará únicamente de un modo más indirecto. Pero ¿cuál es la contribución, incluso indirecta, de la teoría política? Hace poco, tuve la ocasión de participar en unos interesantes cursos de verano organizados por el Instituto de los Países Bajos para la Ética Práctica denominados «Teorías de la justicia: ¿qué utilidad tienen?» y en ellos surgieron dudas acerca de la utilidad práctica de las contemporáneas teorías de la justicia liberales. Sería posible aplicar el mismo interrogante a las teorías de los derechos de las minorías o a la ética medioambiental. ¿Para qué sirven? O con mayor concisión: ¿qué tipo de teoría resulta útil, bajo qué condiciones, para quién?

Estas preguntas me parecen inquietantes. Plantean un profundo interrogante sobre la naturaleza y el valor de la teoría política como disciplina y como vocación. No obstante, creo que existen varios factores, al menos en el campo de las relaciones étnicas, que podrían hacer que la elaboración de una teoría normativa fuese a un tiempo relevante y útil.

Parece existir una clara tendencia en la opinión pública que se encamina a no considerar que los derechos de las minorías son una simple cuestión de política discrecional o de acuerdos pragmáticos, sino más bien un asunto de justicia fundamental. Cada vez más, los derechos de las minorías se ven precisamente como «derechos» cuya violación podría constituir una amenaza para la dignidad y el respeto básicos. Esto queda reflejado en los intentos dirigidos a codificar los derechos de las minorías en el plano de la legislación, o incluso en el de la constitución. Las políticas que se venían considerando discrecionales, experimentales y tal vez transitorias se consideran ahora valiosas promulgaciones de leyes y garantías constitucionales.

Este giro tiene dos implicaciones importantes. En primer lugar, y en la medida en que los derechos de las minorías reciben la consideración de ser unos derechos fundamentales y una justicia básica, existe una presión tendente a *internacionalizarlos* y a hacer del trato dispensado a las minorías una cuestión relacionada no sólo con la política doméstica, sino también con el hecho de que son fuente de legítima preocupación internacional y quizá incluso de intervención internacional. Por ejemplo, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa [OSCE] adoptó en 1991 principios

relacionados con los derechos de las minorías nacionales e instituyó un Alto Comisionado para las Minorías Nacionales en 1993. El Consejo de Europa firmó un tratado sobre los derechos de las lenguas minoritarias en 1992 (la Carta europea para las lenguas regionales o minoritarias) y un Convenio marco para la protección de las minorías nacionales en 1995. De hecho, varias organizaciones occidentales han determinado que el respeto de los derechos de las minorías es una condición previa que deben satisfacer los países de la Europa del Este para formar parte de los organismos comunes (por ejemplo, la OTAN o la Unión Europea), o para seguir gozando de buena reputación (por ejemplo en el Consejo de Europa, en la OSCE).[3] El secretario general del Consejo de Europa llegó incluso a afirmar que el respeto a las minorías constituía la principal medida de nuestro «progreso moral» (Burgess, 1999).

Todo esto forma parte de una más amplia tendencia a la codificación de los derechos de las minorías en el cuerpo del derecho internacional. Por ejemplo, las Naciones Unidas adoptaron en 1993 una Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a las minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas y en este momento está debatiendo el borrador de una Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas (Capítulo 6). Si se adopta, este texto afectará de forma muy significativa a la consideración que recibe el trato dispensado a las minorías en todo el mundo. La Comisión interamericana sobre Derechos Humanos también está desempeñando un papel en lo referente a formular normas regionales sobre los derechos de las minorías. Consideremos también la reciente decisión del Banco Mundial, dispuesto a incluir los derechos de las minorías entre los criterios para la valoración de los proyectos de desarrollo en todo el mundo. Incluso se habla de tratar de desarrollar una «declaración universal de los derechos de las minorías» que completaría la declaración universal de los derechos humanos de 1948 (véase el Capítulo 4).

Este extenso movimiento en favor de la codificación y la supervisión internacional de los derechos de las minorías sólo adquiere sentido si asumimos que al menos unos cuantos derechos de las minorías han pasado de ocupar una zona de discreción y compromiso pragmático a convertirse en

3. Esto constituirá el primer caso de prueba en lo que respecta al carácter realizable de la posibilidad de «exportar» las normas que rigen los derechos de las minorías occidentales al resto del mundo y, por consiguiente, vale la pena examinarlo cuidadosamente. Constituye el punto de atención de la investigación que desarrollo en este momento y será el objeto de mi próximo libro (Kymlicka y Opalski, 2002).

derechos fundamentales. Sin embargo, si tenemos que embarcarnos en este proyecto de internacionalización de los derechos de las minorías, necesitaremos algunas herramientas teóricas que nos permitan aislar los principios subyacentes de los miles de variaciones locales que presenta la forma en que se institucionalizan esos principios. Debemos distinguir los principios fundamentales de las prácticas contingentes. Dicho de otro modo, necesitamos una teoría que nos ayude a identificar las amenazas estándar que han de encarar las minorías en todo el mundo, las amenazas de las que deben ser protegidas, dejando al mismo tiempo un margen de flexibilidad para que los países identifiquen qué tipo de remedios habrán de funcionar mejor en sus propios contextos.

Una segunda implicación del giro experimentado por la opinión pública es la de que, incluso en Occidente, la gente se ha vuelto más consciente de, y en ocasiones se ha mostrado más preocupada por, la «lógica» de los derechos de las minorías y el multiculturalismo. Mientras los derechos de las minorías se perciban como compromisos pragmáticos *ad hoc*, no serán necesariamente considerados como algo que siente un precedente o establezca una norma a la que poder recurrir en defensa de otras demandas. Pero es probable que, tan pronto como los derechos de las minorías empiecen a ser vistos como cuestiones de principio, empecemos a tener problemas con la «pendiente resbaladiza». Tal vez el mismo principio que subyace a la educación multicultural de los inmigrantes nos exija condonar las prácticas no liberales en el seno de los grupos inmigrantes. Quizás el mismo principio que subyace a la autonomía de las minorías nacionales nos exija también aceptar la secesión.

En pocas palabras, el temor consiste en que, pese a que los derechos de las minorías puedan ser inocuos o incluso benéficos, son los primeros pasos que, en la descendente dirección de una pendiente resbaladiza, nos conducen a una forma mucho más peligrosa de derechos de las minorías que implica separatismo, confinamiento en guetos u opresión. Una vez que aceptamos las prácticas existentes como cuestiones de principio debemos pensar en la extensión lógica de esas prácticas.

Una de las formas de expresar esto es decir que la mayoría de la gente no tiene una noción clara de los *límites* del multiculturalismo y los derechos de las minorías. Las personas no sienten rechazo hacia los derechos de las minorías dentro de unos límites, pero quieren saber que efectivamente existen límites. Tal vez las prácticas habituales hayan preparado el terreno para que se haya dado esta situación al unir los derechos de las minorías y la construcción nacional, pero se debe únicamente a que aún no se ha desa-

rrollado plenamente la «lógica» de los derechos de las minorías. Las personas que desean aceptar determinadas políticas como forma de compromiso pragmático pueden rechazar esas mismas políticas si se considera que respaldan un nuevo principio con implicaciones de largo alcance.

En otras palabras, los desafíos son ahora mucho más importantes tanto para los defensores como para los críticos de los derechos de las minorías. Podríamos llegar a lamentar esta espiral del significado vinculado a los derechos de las minorías, tanto en casa como en el extranjero, pero el melón ya ha sido abierto, y ya es demasiado tarde para tratar de volver a cerrar este melón de los derechos de las minorías sobre la base de las políticas discrecionales y los compromisos pragmáticos. Y una vez que la gente ha cambiado su óptica y ha pasado a considerar los derechos de las minorías una cuestión de principios fundamentales y derechos básicos, no hay más alternativa que la de intentar determinar cuáles son esos principios y derechos. Además, personalmente creo que muchas de las cuestiones relacionadas con los derechos de las minorías realmente *son* cuestiones vinculadas con la justicia y los derechos y merecen una protección legal y una codificación internacional adecuada (Capítulo 4).

Por estas y otras razones creo que es importante desarrollar una teoría de los derechos de las minorías que explícitamente examine de qué modo se relacionan las prácticas actuales con los principios liberal democráticos y que identifique tanto los fundamentos como los límites de las exigencias que plantean los derechos de las minorías. Esto aún deja intacta la cuestión de qué *tipo* de teoría normativa resulta más útil. Los ensayos de este volumen apuntan a lo que podríamos llamar una teoría «de nivel medio». No voy a ofrecer una prescripción detallada aplicable a las políticas particulares de países concretos. Por ejemplo, el capítulo sobre la educación en la ciudadanía no ofrece propuestas detalladas concernientes a la presencia del multiculturalismo en el currículo educativo (Capítulo 15). Por otra parte, tampoco abordo las cuestiones filosóficas fundamentales vinculadas a la naturaleza de la razón y la personalidad, ni el asunto de si estos conceptos son universales o relativos a la cultura. Doy alguna señal relacionada con estos temas en un par de ocasiones (Capítulos 3 y 4), pero sólo para ponerlos a un lado.

Mi propósito es más bien examinar desde una postura crítica algunas de las formas en que habitualmente se discuten las cuestiones de la nacionalidad y la diversidad etnocultural en las democracias occidentales. Trato de identificar los sesgos, los dobles raseros, las anteojeras conceptuales y las confusiones en el discurso que mantenemos diariamente acerca de es-

tas cuestiones —por ejemplo, en la forma en que hablamos sobre asuntos como los derechos de los grupos, el nacionalismo cívico, la ciudadanía, el federalismo y el cosmopolitismo—. Estos términos conllevan una carga normativa y, a pesar de que a menudo pensamos que sabemos lo que significan, son sorprendentemente ambiguos y susceptibles de sufrir una mala utilización y una aplicación contradictoria. Además, como trataré de mostrar, estas ambigüedades y dobles raseros no son errores fortuitos o inocentes sino usos sistemáticamente empleados para perjudicar a las minorías. Por consiguiente, mi objetivo consiste en lograr que estemos más atentos al uso y al abuso de estos términos y en proporcionar una comprensión más clara de los vínculos que tienen con los valores subyacentes de la democracia liberal.

Espero que este tipo de esfuerzo teórico sea útil para la gente. Sé que muchos filósofos desearían un mayor nivel de teoría abstracta, comenzando con las primeras premisas sobre la naturaleza de la razón, el conocimiento y la personalidad. Algunos políticos encargados de tomar decisiones desearían ver en cambio aplicaciones prácticas de nivel básico y estudios de casos concretos. Sin embargo, no estoy capacitado para hacer esto último y tengo dudas acerca de la utilidad de lo primero. Así pues, he preferido concentrarme en un análisis de nivel intermedio sobre los argumentos morales y el discurso público. Creo que es un proyecto que merece la pena y que puede arrojar luz no sólo sobre los temas relacionados con los derechos de las minorías, sino también sobre la naturaleza del liberalismo en tanto que tradición política, particularmente respecto a las nociones de individualismo, autonomía, igualdad, comunidad política e identidad nacional.

La estructura del libro

Esta obra es una colección de ensayos, no una monografía, y los temas tratados abarcan un amplio abanico de cuestiones. Estos ensayos guardan relación con la preocupación que suele producir la integración de la diversidad etnocultural en las democracias liberales pero abordan la cuestión desde diferentes ángulos. El libro está dividido en cuatro partes. La primera parte, «La evolución del debate sobre los derechos de las minorías», resume el «estado de la cuestión» en lo que a los derechos de las minorías etnoculturales se refiere. El Capítulo 1 expone la evolución del debate en los últimos quince años. Los derechos de las minorías solían considerarse un

apartado particular dentro del viejo debate entre el liberalismo y el comunitarismo, en el que se asumía que los comunitaristas apoyaban los derechos de las comunidades etnoculturales y que los liberales se oponían a ellos en nombre de un riguroso individualismo. Sin embargo, cada vez se extiende más el reconocimiento de que los debates en torno a los derechos de las minorías son debates que tienen lugar *en el interior* del liberalismo y que versan sobre cómo habrá de procederse para acomodar de modo justo la diversidad etnocultural en el seno de las instituciones liberales. En particular, los liberales deben abordar cuestiones relacionadas con los justos términos de la integración de los inmigrantes y las formas y límites adecuados de la «construcción nacional» por parte de los grupos mayoritarios o las minorías nacionales. El Capítulo 2 sugiere que podría surgir un consenso de la bibliografía relacionada con lo que se ha llamado «culturalismo liberal» —esto es, la perspectiva que sostiene que los Estados liberales no sólo deben defender el conocido conjunto de derechos individuales civiles y políticos que todas las democracias amparan, sino asumir también varios derechos y políticas específicas de los grupos, pensados para reconocer y dar cabida a las identidades diferenciales y las necesidades de los grupos etnoculturales—. Personalmente, sugiero que la explicación de este consenso naciente tiene que verse, en parte, en la falta de cualquier alternativa creíble. El Capítulo 3 presenta un breve resumen de la teoría de los derechos de las minorías que expuse en *Ciudadanía multicultural* y responde a dos objeciones de peso —una relacionada con la distinción entre «nación» y «grupos étnicos» y otra relativa a la justificación de por qué se confía en principios específicamente *liberales* en una teoría sobre el multiculturalismo—. En conjunto, estos tres capítulos definen la gama de asuntos que se abordan en el resto de la obra y presentan los términos y las premisas fundamentales del enfoque con que los analizo.

La segunda parte se titula «La justicia etnocultural». Los capítulos que la componen tratan de los requisitos que son necesarios para la justicia etnocultural en una democracia liberal. El Capítulo 4 explica los motivos que avalan la tesis de que la protección de los derechos humanos individuales no basta para garantizar la justicia entre los grupos etnoculturales y expone por qué deben completarse los derechos humanos con los derechos de las minorías. Este capítulo se concentra sobre todo en tres áreas en que éstas quedan expuestas a padecer injusticias a manos del Estado incluso en el caso de que sus derechos individuales sean respetados: la política de asentamientos, la política lingüística y las decisiones sobre los límites y los poderes de las subunidades políticas. El Capítulo 5 explora las razones que explican

por qué se necesita alguna forma de poder compartido para garantizar la justicia a las minorías nacionales. También traza el perfil de una forma de «federalismo multinacional» (muy distinta a la de los modelos del federalismo estadounidense o alemán) capaz de atender esta necesidad y que está volviéndose cada vez más común en todo el mundo. El Capítulo 6 es un ensayo que revisa las afirmaciones de James Anaya en su *Indigenous Peoples in International Law* y que ahonda en la relación entre los derechos de los pueblos indígenas y otras naciones sin Estado. La evolución del derecho internacional tiende a reconocer que los pueblos indígenas necesitan derechos especiales, distintos de los de otros pueblos o grupos nacionales. Examinaré los posibles fundamentos de esta distinción, así como sus implicaciones respecto de las normas que rigen la autodeterminación. El Capítulo 7 explora los requisitos de la justicia con los inmigrantes y los grupos étnicos y se centra sobre todo en los justos términos para la integración en una sociedad más amplia. Este capítulo supone una defensa de las recientes iniciativas de varios países occidentales que tienden a instaurar un modelo más «multicultural» para la integración de los inmigrantes y se opone a la idea de que esas políticas son «balcanizadoras» y suponen una amenaza para los derechos individuales.

La tercera parte se titula «Sobre la errónea comprensión del nacionalismo». Los ensayos de esta sección examinan algunas de las interpretaciones erróneas más comunes y algunos de los prejuicios que los liberales manifiestan acerca del nacionalismo, y sostienen la idea de que hay formas genuinamente liberales tanto del nacionalismo estatal como del nacionalismo minoritario. El Capítulo 8 aborda el familiar (pero potencialmente engañoso) contraste entre el «cosmopolitismo» y el «nacionalismo» y examina las razones que han hecho que los liberales hayan evolucionado gradualmente de una forma antinacionalista de cosmopolitismo a una forma liberal (y por consiguiente, parcialmente cosmopolita) de nacionalismo. El Capítulo 9 (escrito en colaboración con Christine Straehle) examina los últimos trabajos relacionados con la idea del nacionalismo liberal. Pese a que, por lo general, ambos sentimos simpatía hacia éstos, identificamos algunas ambigüedades y lagunas que deben abordarse. Es propio de los nacionalistas liberales argumentar que los principios liberal-democráticos pueden satisfacerse mejor si se desarrollan en el interior de las unidades políticas «nacionales» —y tal vez éste sea el único modo en que puedan satisfacerse—. ¿Supone esto una defensa del nacionalismo estatal, del nacionalismo minoritario, o ambas cosas? ¿Y qué implicaciones tienen para el nacionalismo liberal los intentos de construir instituciones transnacionales? El Capítulo 10

proporciona algunos ejemplos de cómo el inveterado prejuicio liberal hacia el nacionalismo de minorías aún continúa sesgando los análisis del nacionalismo, sobre todo en la utilización sistemáticamente errónea de la distinción entre el nacionalismo «cívico» y el «étnico». (El Capítulo 10 es un ensayo que polemiza con algunos de los libros que sobre el nacionalismo han escrito Michel Ignatieff, William Pfaff, Liah Greenfeld y Yael Tamir.) A través de algunos ejemplos, los Capítulos 11 y 12 examinan cómo estos prejuicios liberales no sólo impiden una comprensión intelectual del nacionalismo, sino que también nos vuelven incapaces de abordar las urgentes cuestiones políticas que surgen en todo el mundo en relación con las luchas de las minorías nacionales. El Capítulo 11 es un ensayo que revisa el libro de Joseph Caren titulado *Is Quebec Nationalism Just?* y que examina la incapacidad de los liberales canadienses para dar respuesta al nacionalismo quebequés. El Capítulo 12, una discusión sobre el libro de David Hollinger titulado *Posethnic America*, argumenta que la errónea comprensión del nacionalismo minoritario ha tenido consecuencias perniciosas para la política de asuntos exteriores estadounidense. El Capítulo 13 trata de someter a prueba los argumentos relacionados con la naturaleza liberal o no liberal del nacionalismo minoritario examinando la cuestión de cómo se enfrentan las minorías nacionales a la creciente presencia de inmigrantes en su tierra natal. Indaga también en los potenciales dilemas que surgen cuando las demandas del nacionalismo de minorías entran en conflicto con las del multiculturalismo de inmigración.

La última parte se titula «La ciudadanía democrática en los Estados multiétnicos». Los ensayos que incluye tratan de averiguar de qué modo puede apoyarse y enriquecerse la práctica de la ciudadanía democrática en esta era de pluralismo y diversidad. El Capítulo 14 subraya la importancia de la educación como punto de conflicto entre las demandas de acomodo de la diversidad etnocultural y las demandas en favor de la promoción de las virtudes comunes y las lealtades exigidas por la ciudadanía democrática. El Capítulo 15 es un comentario de la obra de David Held y se pregunta hasta qué punto la globalización nos exige pensar en términos más globales sobre la ciudadanía. También se interroga acerca de si la ciudadanía seguirá estando vinculada a las instituciones nacionales y a los procesos políticos. El Capítulo 16 es una crítica del libro de Michael Sandel, *Democracy's Discontent*, y argumenta que el igualitarismo liberal, más que el republicanismo cívico, ofrece las mejores expectativas en cuanto a fortalecer la ciudadanía democrática en las sociedades actuales.

En versiones algo diferentes, todos los ensayos aquí reunidos han sido publicados con anterioridad. Todos han sido revisados para poner al día algunas referencias, unificar los términos y eliminar la reiteración. Los Capítulos 5 y 7 han sido objeto de una revisión más profunda.

El Capítulo 1, «The New Debate over Minority Rights» [«El nuevo debate sobre los derechos de las minorías»], aparecerá en Wayne Norman y Ronald Beiner (comps.), *Canadian Political Philosophy: Contemporary Reflections*, Toronto, Oxford University Press, 2000. Se ha inspirado en el escrito titulado «An Update from the Multiculturalism Wars: Commentary on Sachar and Spinner-Halev», en Christian Joppke y Steven Lukes (comps.), *Multicultural Questions*, Oxford University Press, 1999, págs. 112-129.

El Capítulo 2, «Liberal Culturalism: An Emerging Consensus?» [«El culturalismo liberal: ¿un consenso naciente?»], fue publicado como introducción a un número especial de *Ethical Theory and Moral Practice* titulado «Nationalism, Multiculturalism and Liberal Democracy», 1/2, 1998, págs. 143-157.

El Capítulo 3, «Do We Need a Liberal Theory of Mynority Rights? Reply to Carens, Young, Parekh and Forst» [«¿Es necesaria una teoría liberal de los derechos de las minorías? Respuesta a Carens, Young, Parekh y Forst»], fue publicado en *Constellations*, 4/1, 1997, págs. 72-87.

El Capítulo 4, «Human Rights and Ethnocultural Justice» [«Derechos humanos y justicia etnocultural»], se presentó en la sexta J. C. Rees Memorial Lecture de la Universidad de Gales, Swansea, y se publicó en la *Review of Constitutional Studies*, 4/2, 1998, págs. 213-238.

El Capítulo 5, «Minority Nationalism and Multination Federalism» [«Nacionalismo minoritario y federalismo multinacional»], es una versión sustancialmente revisada de un artículo publicado originalmente en castellano como «Federalismo, nacionalismo y multiculturalismo», *Revista Internacional de Filosofía Política*, 7, 1996, págs. 20-54, y reimpreso en inglés con el título de «Is Federalism an Alternative to Secession?», en Percy Lehning (comp.), *Theories of Secession*, Routledge, Londres, 1998, págs. 111-150.

El Capítulo 6, «Theorizing Indigenous Rights» [«Teoría de los derechos indígenas»], apareció en el *University of Toronto Law Journal*, nº 49, Toronto, 1999, págs. 281-293.

El Capítulo 7, «The Theory and Practice of Immigrant Multiculturalism» [«La teoría y la práctica del multiculturalismo de inmigración»], es una adaptación de dos artículos independientes: «Ethnic Associations and Democratic Citizenship», en Amy Gutmann (comp.), *Freedom of Associa-*

tion, Princeton, Princeton University Press, 1998, págs. 177-213, y «Teoria si Practica Multiculturalismului Canadian», *Altera*, Rumania, nº 12, 1999, págs. 48-67.

El Capítulo 8, «From Enlightenment Cosmopolitanism to Liberal Nationalism» [«Del cosmopolitismo ilustrado al nacionalismo liberal»], fue escrito para (y en esa obra aparecerá) Steven Lukes (comp.), *The Enlightenment: Then and Now*, Verso. Ha sido traducido al rumano como «De la cosmopolitismul luminilor la nationalismul liberal», *A Treia Europa*, nº 2, 1998, págs. 439-451; al catalán como «Del Cosmopolitisme il.lustrat al nacionalisme liberal», en *Idees: Revista de temes contemporanis*, nº 2, 1999, págs. 26-45; y al holandés, siendo publicado en *Ethiek en Maatschappij*, 3/1, 2000, págs. 3-20.

El Capítulo 9, «Cosmopolitanism, Nation-States Minority Nationalism: A Critical Review of Recent Literature» [«Cosmopolitismo, Estados-nación y nacionalismo minoritario»], es una versión revisada de un artículo publicado en el *European Journal of Philosophy*, 7/1, 1999, págs. 65-88, escrito en colaboración con Christine Straehle.

El Capítulo 10, «Misunderstanding Nationalism» [«Sobre la errónea comprensión del nacionalismo»], se publicó originalmente en *Dissent*, invierno de 1995, págs. 130-137. Ha sido reimpreso en Ronald Beiner (comp.), *Theorizing Nationalism*, Nueva York, Suny Press, 1999, págs. 131-140; y traducido al catalán como «El nacionalisme mal entès», *El Contemporani*, nº 10, 1996, págs. 39-45. Está parcialmente inspirado en «Modernity and Minority Nationalism: Commentary on Thomas Franck», *Ethics and International Affairs*, nº 11, 1997, págs. 171-176.

El Capítulo 11, «The Paradox of Liberal Nationalism» [«La paradoja del nacionalismo liberal»], se publicó en la *Literary Review of Canada*, 4/10, noviembre de 1995, págs. 13-15.

El Capítulo 12, «American Multiculturalism in the International Arena» [«El multiculturalismo estadounidense en el ámbito internacional»], se publicó originalmente en *Dissent*, otoño de 1998, págs. 73-79. Ha sido reimpreso en alemán en Will Kymlicka, *Multikulturalismus und Demokratie: Über Minderheiten in Staaten und Nationen*, Hamburgo, Rotbuch Verlag, 1999, págs. 84-102.

El Capítulo 13, «Minority Nationalism and Immigrant Integration» [«El nacionalismo minoritario y la integración de los inmigrantes»], fue escrito para (y aparecerá en) John McGarry y Michael Keating (comps.), *Minority Nationalism, Globalization, and European Integration*, Oxford University Press, de próxima aparición.

El Capítulo 14, «Education for Citizenship» [«La educación para la ciudadanía»], se publicó originalmente en Mark Halstead y Terence McLaughlin (comps.), *Education in Morality*, Londres, Routledge, 1999 págs. 79-102. Ha sido reimpreso en *The School Field*, 10/1, Eslovenia, 1999, y traducido al español como «Educación para la ciudadanía», en Francisco Colom González (comp.), *La política del multiculturalismo*, Barcelona, Anthropos-Narino, 2000.

El Capítulo 15, «Citizenship in an Era of Globalization: Commentary on Held» [«La ciudadanía en la era de la globalización: un comentario sobre las tesis de David Held»], es una versión revisada de un artículo publicado en Ian Shapiro y Casiano Hacker-Cordon (comps.), *Democracy's Edges*, Cambridge University Press, 1999, págs. 112-126. Se inspira parcialmente en «The Prospects for Citizenship: Domestic and global», publicado en Thomas Courchene (comp.), *The Nation State in a Global/Information Era*, John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, Universidad Queen's, 1997, págs. 315-325.

El Capítulo 16, «Liberal Egalitarianism and Civic Republicanism: Friends or Enemies?» [«Igualitarismo liberal y republicanismo cívico: ¿amigos o enemigos?»], fue publicado en Anita Allen y Milton Regan (comps.), *Debating Democracy's Discontent: Essays on American Politics, Law, and Public Philosophy*, Oxford, Oxford University Press, 1998, págs. 131-148.

PRIMERA PARTE

LA EVOLUCIÓN DEL DEBATE SOBRE LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS

1

EL NUEVO DEBATE SOBRE LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS

Los últimos diez años han conocido un notable incremento del interés de los filósofos políticos por los derechos de los grupos etnoculturales existentes en las democracias occidentales.[1] Mi objetivo en este capítulo consiste en proporcionar una resumida visión de conjunto del debate filosófico que se ha producido hasta el momento, así como en sugerir algunas de las evoluciones que podría experimentar en el futuro.

En tanto que filósofos políticos, nuestro interés se centra en las cuestiones normativas que plantean esos derechos de las minorías. ¿Cuáles son los argumentos morales a favor o en contra de estos derechos? En particular, ¿cómo se relacionan con los principios subyacentes de la democracia liberal, como la libertad individual, la igualdad social y la democracia? El debate filosófico sobre estas cuestiones ha cambiado de forma espectacular, tanto en su alcance como en su terminología básica. Cuando empecé a trabajar en estas cuestiones a mediados de la década de 1980, eran muy pocos los filósofos políticos o los teóricos políticos que trabajaban en esta área.[2] De hecho, durante la mayor parte de este siglo, las cuestiones relacionadas con la etnicidad han sido consideradas un asunto marginal por muchos filósofos

1. Utilizo la expresión «derechos de las minorías etnoculturales» (o, para mayor brevedad, «derechos de las minorías») de forma flexible, ya que con ella aludo a una amplia gama de políticas públicas, derechos y exenciones legales así como a medidas constitucionales que van desde las políticas del multiculturalismo a los derechos lingüísticos, pasando por las garantías constitucionales que reflejan los tratados con los aborígenes. Se trata de una categoría heterogénea, pero todas estas medidas poseen dos importantes rasgos en común: a) van más allá del conocido conjunto de derechos civiles y políticos de la ciudadanía individual que todas las democracias liberales protegen; b) se adoptan con el propósito de reconocer y procurar acomodo a las diferentes identidades y necesidades de los grupos etnoculturales. Para una práctica tipología, véase Levy, 1997.

2. El más importante de los cuales fue Vernon Van Dyke, que publicó un puñado de ensayos sobre esta cuestión durante la década de 1970 y principios de la de 1980 (véase, por ejemplo, Van Dyke, 1977; 1982; 1985). Hubo también algunos teóricos del derecho que examinaron el papel de los derechos de las minorías en el derecho internacional así como su relación con los principios de los derechos humanos y la no discriminación.

políticos. (Algo muy similar puede decirse de otras muchas disciplinas académicas, desde la sociología a la geografía y la historia.)

Hoy en día, sin embargo, tras décadas de relativa desatención, la cuestión de los derechos de las minorías ha pasado a ocupar el primer plano de la teoría política. Varias son las razones que explican este cambio. Obviamente, la caída del comunismo desató una oleada de nacionalismos étnicos en Europa Oriental, oleada que afectó de forma drástica al proceso de democratización. Las previsiones optimistas que vaticinaban que la democracia liberal brotaría sin dificultad de las cenizas del comunismo quedaron arrumbadas por las cuestiones vinculadas a la etnicidad y el nacionalismo. Pero existieron otros muchos factores en el seno de las democracias históricamente consolidadas que también contribuyeron a la prominencia de la etnicidad: el retroceso nativista contra inmigrantes y refugiados en muchos países occidentales; el resurgir de los pueblos indígenas y su movilización política, cuyo resultado fue el borrador de la declaración de los derechos de los pueblos indígenas en las Naciones Unidas; y la constante, incluso creciente, amenaza de secesión en varias democracias occidentales, desde Canadá (Quebec) a Gran Bretaña (Escocia), Bélgica (Flandes) y España (Cataluña).

Todos estos factores, que llegaron a un punto decisivo al comienzo de la década de 1990, dejaron claro que las democracias occidentales no habían resuelto o superado las tensiones planteadas por la diversidad etnocultural. Por consiguiente, no es sorprendente que los teóricos políticos hayan dirigido cada vez más su atención a este asunto. Por ejemplo, los últimos años han sido testigos de la aparición de los primeros libros filosóficos en inglés sobre las cuestiones normativas implícitas en la secesión, el nacionalismo, la inmigración, la representación grupal, el multiculturalismo y los derechos indígenas.[3]

Pero el debate no sólo ha aumentado de tamaño; sus propios términos han cambiado de manera drástica y en esto es en lo que me gustaría centrarme. Trataré de distinguir tres fases distintas en él.

3. Baubock, 1994; Buchanan, 1991; Canovan, 1996; Kymlicka, 1995a; Miller, 1995; Phillips, 1995; Spinner, 1994; Tamir, 1993; Taylor, 1992a; Tully, 1995; Walzer, 1997; Young, 1990. No tengo noticia de que exista, sobre estas cuestiones, ningún libro completo escrito en inglés por filósofos políticos con anterioridad a 1990, con la excepción de Plamenatz, 1960. También se han publicado muchas recopilaciones revisadas de artículos filosóficos sobre estos temas (Baker, 1994; Kymlicka, 1995b; Lehning, 1998; Couture y otros, 1998; Shapiro y Kymlicka, 1997; Schwartz, 1995; Raikka, 1996). Para una bibliografía muy completa, véase Kymlicka y Norman, 2000.

1. La primera fase: los derechos de las minorías entendidos desde la perspectiva del comunitarismo

La primera fase está compuesta por el debate anterior a 1989. Aquellos escasos teóricos que debatieron esta cuestión en las décadas de 1970 y 1980 asumieron que la controversia sobre los derechos de las minorías equivalía en esencia a la polémica entre los «liberales» y los «comunitaristas» (o entre los «individualistas» y los «colectivistas»). Enfrentados a un asunto inexplorado, era natural que los teóricos políticos buscaran analogías con otros temas más familiares y que el debate entre liberales y comunitaristas les pareciese el más relevante.

El debate entre liberales y comunitaristas es una de las viejas y venerables controversias de la filosofía política y se ha extendido, aunque en diferentes formas, a lo largo de varios siglos, así que no voy a tratar de reproducirla aquí por entero. No obstante, expresado con la mayor simplificación posible, el debate se desarrolla esencialmente en torno a la prioridad de la libertad individual. Los liberales insisten en que los individuos deberían ser libres para decidir su propio concepto de la vida buena y aplauden la liberación de los individuos de cualquier condición imputable o heredada. Los individualistas liberales argumentan que el individuo es moralmente anterior a la comunidad: la comunidad sólo importa porque contribuye al bienestar de los individuos que la integran. Si estos individuos dejan de percibir que vale la pena mantener las prácticas culturales existentes, entonces la comunidad no posee ningún interés independiente en la preservación de dichas prácticas, y ningún derecho a impedir que los individuos las modifiquen o las rechacen.

Los comunitaristas discuten este concepto del «individuo autónomo». Consideran que las personas están «incrustadas» en roles y relaciones sociales particulares. Estos yoes incrustados no conforman ni se replantean su propio concepto de la vida buena; por el contrario, heredan un modo de vida que define lo que es bueno para ellos. En vez de ver las prácticas grupales como el producto de las elecciones individuales, los comunitaristas consideran a los individuos el producto de las prácticas sociales. Además, a menudo niegan que los intereses de las comunidades puedan reducirse a los intereses de los individuos que las integran. Por consiguiente, el hecho de privilegiar la autonomía individual se considera un factor de destrucción de las comunidades. Una comunidad saludable mantiene un equilibrio entre la elección individual y la protección de la forma de vida comunal y trata de limitar la incidencia que tiene la elección individual en la erosión de la vida de la comunidad.

En esta primera fase del debate sobre los derechos de las minorías, lo que se asumía era que la posición que uno adoptase al respecto dependía y derivaba de la posición que defendiese en el debate entre liberales y comunitaristas. Si uno es un liberal que aprecia la autonomía individual, se opondrá a los derechos de las minorías como a una innecesaria y peligrosa desviación del adecuado énfasis en el individuo. Los comunitaristas, por el contrario, ven los derechos de las minorías como una apropiada forma de protección de las comunidades frente a los erosivos efectos de la autonomía individual y como un modo de afirmar el valor de la comunidad. En particular, las minorías etnoculturales merecen esa protección, en parte porque son las que más peligro corren, pero también porque todavía conservan un modo de vida comunal que proteger. A diferencia de la sociedad mayoritaria, las minorías etnoculturales aún no han sucumbido al individualismo liberal y, por tanto, han mantenido una forma coherente de vida colectiva.

Este debate sobre la prioridad relativa y la reductibilidad de los individuos y los grupos ha dominado los primeros momentos de la bibliografía sobre los derechos de las minorías.[4] Los defensores de los derechos de las minorías se mostraron de acuerdo en que entraban en contradicción con el compromiso liberal con el individualismo moral y la autonomía individual, pero argumentaron que eso justamente era lo que señalaba las carencias inherentes al liberalismo.

Resumiendo, la defensa de los derechos de las minorías implicaba respaldar la crítica comunitarista del liberalismo y considerar que los derechos de las minorías representaban la defensa de los grupos minoritarios cohesionados y de mentalidad comunal frente a la intrusión del individualismo liberal.

2. La segunda fase: los derechos de las minorías en el seno de un marco liberal

Cada vez se reconoce más que ésta es una forma poco útil de concebir la mayoría de las demandas en favor de los derechos de las minorías en las democracias occidentales. Las posiciones que dan por supuesto el «sorprendente paralelismo entre los ataques comunitaristas al liberalismo filo-

4. Para los representantes del bando «individualista», véanse Narveson, 1991; Hartney, 1991. Para el bando «comunitarista», véanse Garet, 1983; Van Dyke, 1977, 1982; Addis, 1992; Johnston, 1989; McDonald, 1991a, 1991b; Svensson, 1979; Karmis, 1993.

sófico y la noción de los derechos [de las minorías]» han sido y son cuestionadas con una intensidad progresivamente creciente.[5]

En realidad, la mayoría de los grupos etnoculturales existentes en el seno de las democracias occidentales no quieren ser protegidos de las fuerzas de la modernidad que actúan en las sociedades liberales. Por el contrario, desean participar de forma plena e igualitaria en las sociedades liberales modernas. Esto es cierto en el caso de la mayoría de los grupos inmigrantes, que buscan la inclusión y la plena participación en la corriente principal de las sociedades liberal democráticas, con acceso a su educación, su tecnología, su literatura, sus medios de comunicación de masas, etc. Es igualmente cierto en lo concerniente a la mayoría de las minorías nacionales no inmigrantes, como los quebequeses, los flamencos o los catalanes.[6] Algunos de sus miembros pueden desear la secesión respecto de una democracia liberal, pero cuando lo hacen, no es para crear una sociedad comunitarista no liberal, sino más bien para crear su propia sociedad moderna liberal democrática. Los quebequeses quieren crear una «sociedad distinta», pero se trata de una sociedad moderna y liberal —una sociedad con una cultura de masas urbana, secular, pluralista, industrializada, burocratizada y consumista.

De hecho, lejos de oponerse a los principios liberales, las encuestas de opinión pública muestran a menudo que no existen diferencias estadísticas entre las minorías nacionales y las mayorías en cuanto a su adhesión a los

5. Galenkamp, 1993, págs. 20-25. La creencia en este «sorprendente paralelismo» resulta en parte de un juego de manos lingüístico. Debido a que los derechos de las minorías son una demanda realizada por grupos y a que tienden a ser específicos de los grupos, resultan frecuentemente caracterizados como «derechos colectivos». El hecho de que la mayoría sólo persiga la protección de los derechos «individuales» mientras que la minoría trate de hacer lo mismo con los derechos «colectivos» se considera una evidencia de que la minoría es en cierto modo más «colectivista» que la mayoría. Este encadenamiento de razones contiene varios fallos lógicos. No todo derecho específicamente grupal de las minorías es un derecho «colectivo», e incluso aquellos derechos que son «colectivos» en uno u otro sentido del término no necesariamente constituyen una evidencia de «colectivismo». Véase Kymlicka, 1995a; y véanse también los Capítulos 3 y 4 más adelante.

6. Por minorías nacionales entiendo los grupos que formaban sociedades completas y operativas en su tierra natal histórica antes de verse incorporadas a un Estado mayor. Es característico que la incorporación de estas minorías nacionales haya sido involuntaria, debido a la colonización, la conquista, o la cesión de un territorio por parte de una potencia imperial a otra, pero también puede surgir de forma voluntaria, como resultado de una federación. La categoría de las minorías nacionales incluye tanto a las «naciones sin Estado» (como los quebequeses, los portorriqueños, los catalanes o los escoceses) como a los «pueblos indígenas» (como los amerindios, los inuit, los sami o los maoríes). Para las semejanzas y diferencias entre estos dos tipos de minorías nacionales, véase el Capítulo 6.

principios liberales. También los inmigrantes absorben rápidamente el fundamental consenso liberal democrático, incluso en aquellos casos en que provienen de países con muy escasa o nula experiencia de lo que es un sistema liberal democrático.[7] El compromiso con la autonomía individual es profundo y extenso en las sociedades modernas y atraviesa las barreras étnicas, lingüísticas y religiosas.

Hay varias excepciones importantes y visibles a esta regla. Por ejemplo, hay unas cuantas sectas etnorreligiosas que voluntariamente se distancian del mundo —los huteritas, los amish, o los judíos hasídicos—. Y algunas de las más aisladas o tradicionalistas comunidades indígenas se ajustan a esta descripción que los define como grupos «comunitaristas». Cómo deben responder los Estados liberales a estos grupos no liberales es una cuestión importante que abordo en otro lugar.[8]

Sin embargo, la abrumadora mayoría de los debates sobre los derechos de las minorías no son debates entre una mayoría liberal y las minorías comunitaristas, sino debates entre liberales acerca del significado del liberalismo. Son debates entre individuos y grupos que aceptan el consenso liberal democrático básico, pero que están en desacuerdo respecto de la interpretación de esos principios en las sociedades multiétnicas —en particular, disienten en cuanto al adecuado papel de la lengua, la nacionalidad y las identidades étnicas en el seno de las sociedades y las instituciones liberal democráticas—. Los grupos que exigen derechos de las minorías insisten en que al menos algunas formas de reconocimiento público y de apoyo para su lengua, sus prácticas y sus identidades no sólo son coherentes con los principios liberal democráticos básicos, incluida la importancia de la autonomía individual, sino que también pueden ser un requisito para satisfacerlos.

Esto ha conducido a la segunda fase del debate, en la cual la pregunta pasa a ser la siguiente: ¿cuál es la posible extensión de los derechos de las minorías *dentro* de la teoría liberal? Plantear el debate de este modo no resuelve las cuestiones. Al contrario, el lugar de los derechos de las minorías dentro de la teoría liberal sigue siendo muy controvertido. Lo que sí hace es cambiar los términos del debate. No se trata ya de cómo lograr proteger del liberalismo a las minorías comunitaristas, sino de si las minorías que com-

7. Sobre los inmigrantes canadienses, véase Frideres, 1997; sobre los inmigrantes a los Estados Unidos, véase Harles, 1993. Sobre la convergencia en materia de valores políticos entre los anglófonos y los francófonos de Canadá, véase el Capítulo 11.

8. Véase Kymlicka, 1995a, Capítulo 8; 1998a, Capítulo 4. Me refiero brevemente a este asunto en el Capítulo 14.

parten los principios liberales básicos necesitan, pese a todo, los derechos de las minorías. Si los grupos son de hecho liberales, ¿por qué reclaman sus miembros los derechos de las minorías? ¿Por qué no se sienten satisfechos con los tradicionales derechos comunes de ciudadanía?

Éste es el tipo de pregunta que Joseph Raz trata de responder en sus últimos escritos. Raz insiste en que la autonomía de los individuos —su capacidad para proceder a efectuar elecciones correctas entre diversas vidas buenas— está íntimamente unida al acceso a su cultura, a la prosperidad y al florecimiento de su cultura y al respeto que otros concedan a su cultura. Los derechos de las minorías contribuyen a garantizar este florecimiento cultural y este respeto mutuo.[9] Otros escritores liberales como David Miller, Yael Tamir, Jeff Spinner y yo mismo hemos planteado argumentos similares acerca de la importancia de la «pertenencia cultural» o la «identidad nacional» para los ciudadanos modernos que buscan la libertad.[10] Los detalles del argumento varían, pero cada uno de nosotros, a nuestro propio modo, argumenta que existen urgentes intereses relacionados con la cultura y la identidad que son plenamente coherentes con los principios liberales de libertad e igualdad, intereses que justifican el reconocimiento de derechos especiales para las minorías. Podemos llamar a esto la posición «culturalista liberal».

Los críticos del culturalismo liberal han planteado muchas objeciones a toda esta línea argumental. Algunos niegan que sea posible distinguir de forma inteligible o aislada a las «culturas» o a los «grupos culturales»; otros niegan que sea posible hallar sentido a la pretensión de que los individuos «pertenezcan» a las culturas; y otros dicen que incluso en el caso de que fuera posible hallar sentido a la pretensión de que los individuos «pertenezcan» a las distintas culturas, no tenemos ninguna razón para asumir que el bienestar o la libertad de los individuos se encuentre vinculado en forma alguna al florecimiento de la cultura.[11] Éstas son objeciones importantes, pero creo que es posible responder a ellas. En cualquier caso, no han logrado disminuir el entusiasmo despertado por el culturalismo liberal, que se ha desarrollado rápidamente hasta convertirse en la postura que concita el consenso de los liberales que trabajan en este campo.[12]

9. Raz, 1994, 1998; Margalit y Raz, 1990.

10. Tamir, 1993; Miller, 1995; Spinner, 1994; Kymlicka, 1989.

11. Para una concisa exposición de estas tres objeciones, véase Waldron, 1995.

12. Sería interesante preguntarse por qué la perspectiva del culturalismo liberal —que se aparta claramente del punto de vista que ha dominado durante décadas el parecer de los liberales— se ha hecho tan popular. Abordaré esta cuestión en el Capítulo 2.

Sin embargo, incluso aquellos que sienten simpatía hacia el culturalismo liberal deben de enfrentarse a un problema obvio. Está claro que algunas de las formas de los derechos de las minorías podrían socavar, en vez de fomentar, la autonomía individual. Por consiguiente, una tarea crucial que deben encarar los defensores liberales de los derechos de las minorías consiste en distinguir entre los «malos» derechos de las minorías, que implican una *restricción* de los derechos individuales, y los «buenos» derechos de las minorías, que pueden considerarse elementos que *complementan* los derechos individuales.

He propuesto distinguir entre los dos tipos de derechos que un grupo minoritario puede reclamar. El primero implica el derecho de un grupo contra sus propios miembros, un derecho pensado para proteger al grupo del desestabilizador impacto de la disensión *interna* (por ejemplo, la decisión de los miembros individuales de no seguir las costumbres o prácticas tradicionales). El segundo tipo implica el derecho de un grupo frente a una sociedad más amplia, un derecho pensado para proteger al grupo del impacto de las presiones *externas* (por ejemplo, las decisiones económicas o políticas de la sociedad mayor). Denomino a las primeras «restricciones internas» y a las segundas «protecciones externas». Dado el compromiso con la autonomía individual, argumento que los liberales deberían mostrarse escépticos ante las peticiones de restricciones internas. El culturalismo liberal rechaza la idea de que los grupos puedan restringir legítimamente los derechos civiles o políticos básicos de sus propios miembros en nombre de la salvaguarda de la pureza o la autenticidad de la cultura y las tradiciones del grupo. No obstante, un concepto liberal del multiculturalismo puede asignar a los grupos diversos derechos frente a la sociedad mayor, con el fin de reducir la vulnerabilidad de los grupos ante el poder económico o político de la mayoría. Estas «protecciones externas» son coherentes con los principios liberales, aunque también pueden resultar ilegítimas si en vez de reducir la vulnerabilidad de la minoría frente al poder de la sociedad mayor facultan a la minoría para ejercer un dominio económico o político sobre algún otro grupo. Para simplificar al máximo, podríamos decir que los derechos de las minorías son coherentes con el culturalismo liberal si a) protegen la libertad de los individuos en el seno del grupo y b) promueven relaciones de igualdad (de no dominación) entre los grupos.[13] Sin embargo, otros culturalistas li-

13. Véase Kymlicka, 1995a, capítulo 3. También argumento que la mayor parte de los derechos de las minorías que persiguen los grupos etnoculturales existentes en el seno de las democracias occidentales entran dentro de la categoría de la protección externa.

berales argumentan que es posible aceptar algunas formas de restricción interna, con tal de que los miembros del grupo tengan un derecho efectivo a abandonar el grupo.[14]

En la segunda fase del debate, por consiguiente, la cuestión de los derechos de las minorías queda reformulada como una cuestión inserta en la teoría liberal y el objetivo consiste en mostrar que algunas de las demandas de derechos de minorías (aunque no todas) realzan los valores liberales. En mi opinión, esta segunda fase refleja un progreso auténtico. Ahora tenemos una descripción más precisa de las peticiones que realizan los grupos etnoculturales y una comprensión más exacta de las cuestiones normativas que plantean. Hemos superado el estéril y engañoso debate sobre el individualismo y el colectivismo.

Sin embargo, creo que también esta segunda fase debe cuestionarse. Pese a permitir una mejor comprensión de la naturaleza de la mayoría de los grupos etnoculturales, así como de las demandas que dirigen al Estado liberal, malinterpreta la naturaleza del Estado liberal y las demandas que éste dirige a las minorías.

3. La tercera fase: los derechos de las minorías como respuesta a la construcción nacional

Me explico. Lo que se asume —en general, tanto por los defensores como por los críticos de los derechos de las minorías— es que el Estado liberal, en su normal funcionamiento, se atiene al principio de neutralidad etnocultural. Es decir, el Estado es «neutral» respecto de las identidades etnoculturales de sus ciudadanos e indiferente a la capacidad de los grupos etnoculturales para reproducirse a lo largo del tiempo. Desde este punto de vista, los Estados liberales tratan a la cultura del mismo modo que a la religión —es decir, como algo a lo que las personas pueden adherirse libremente en su vida privada, pero que no concierne al Estado (al menos mientras respete el derecho de otras personas)—. Del mismo modo que el

14. Es probable que éste sea el punto de vista de aquellos que respaldan un concepto «político» del liberalismo arraigado en el valor de la tolerancia antes que un concepto «abarcador» arraigado en el valor de la autonomía. Véanse, por ejemplo, Galston, 1995; Kukathas, 1997. Abordo las diferencias entre estos dos enfoques en Kymlicka, 1995a, capítulo 8. Para una discusión de las complicaciones que surgen cuando se quiere determinar qué constituye un derecho «efectivo» a abandonar el grupo, véase Okin, 1998.

liberalismo evita establecer una religión oficial, tampoco puede haber culturas oficiales que posean un rango preferente sobre otras posibles lealtades culturales.

Por ejemplo, Michael Walzer argumenta que el liberalismo implica un «marcado divorcio entre el Estado y la etnicidad». El Estado liberal está por encima de los diversos grupos étnicos y nacionales del país, «rehusando avalar o apoyar sus modos de vida o manifestar un interés activo en su reproducción social». Por el contrario, el Estado es «neutral por lo que respecta a la lengua, la historia, la literatura o el calendario» de estos grupos. Walzer sostiene que el ejemplo más claro de este tipo de Estado liberal neutral es Estados Unidos, cuya neutralidad etnocultural queda reflejada en el hecho de que no reconoce constitucionalmente ninguna lengua oficial.[15] Por tanto, para que los inmigrantes se conviertan en ciudadanos estadounidenses basta sencillamente con que manifiesten lealtad a los principios de democracia y libertad individual que define la Constitución de Estados Unidos.

De hecho, algunos teóricos argumentan que esto es precisamente lo que distingue a las «naciones cívicas» liberales de las «naciones étnicas» no liberales.[16] Las naciones étnicas consideran que la reproducción de una particular cultura e identidad etnonacional es uno de sus más importantes objetivos. Las naciones cívicas, por el contrario, son «neutrales» respecto de las identidades etnoculturales de sus ciudadanos y definen la pertenencia a la nación puramente en términos de adhesión a ciertos principios de democracia y justicia. Desde este punto de vista, el hecho de que las minorías persigan la obtención de derechos especiales se aparta radicalmente del tradicional funcionamiento del Estado liberal. Por consiguiente, la carga de la prueba recae sobre todo aquel que desee respaldar esos derechos de las minorías.

Ésa es la carga de la prueba que los culturalistas liberales tratan de satisfacer con su explicación del papel de la pertenencia cultural en cuanto a garantizar la libertad y el respeto propio. Tratan de mostrar que los derechos de las minorías completan en vez de disminuir la libertad y la igualdad individual y que contribuyen a satisfacer necesidades que, de otro modo, quedarían insatisfechas en un Estado que se aferra rígidamente a la neutralidad etnocultural.

Por consiguiente, durante la segunda fase del debate la presunción ha consistido en que los abogados de los derechos de las minorías deben de-

15. Walzer, 1992d, págs. 100-101. Véase también Walzer, 1992b, pág. 9.
16. Pfaff, 1993, pág. 162; Ignatieff, 1993.

mostrar la existencia de sólidas razones para que el Estado se aparte de la norma de la neutralidad etnocultural. No obstante, yo argumentaré que esta idea de que los Estados liberal democráticos (o «naciones cívicas») son etnoculturalmente neutrales es manifiestamente falsa. El modelo de la religión es completamente engañoso como explicación de la relación entre el Estado liberal democrático y los grupos etnoculturales.

Consideremos las actuales políticas de Estados Unidos, que es el prototipo de Estado neutro. Históricamente, las decisiones sobre los límites de los gobiernos de los distintos Estados y la cronología de su admisión en la federación fueron deliberadamente dispuestos para garantizar que los anglófonos constituyesen una mayoría en el seno de cada uno de los cincuenta Estados que componen la federación estadounidense. Esto contribuyó a establecer el predominio del inglés en toda la extensión del territorio de Estados Unidos.[17] En la actualidad, la continuación del dominio del inglés está garantizada por varias políticas en curso. Por ejemplo, es un requisito legal que los niños aprendan el inglés en los colegios; es un requisito legal que los inmigrantes (menores de cincuenta años) aprendan inglés para adquirir la ciudadanía estadounidense; y es un requisito *de facto* para poder acceder a un empleo en o para el gobierno que el aspirante hable inglés.

Estas decisiones no son excepciones aisladas a alguna regla de neutralidad etnocultural. Al contrario, están estrechamente interrelacionadas y, juntas, han configurado la propia estructura estatal de Estados Unidos, así como el modo en que el Estado estructura la sociedad. (Dado que en la mayoría de los países los gobiernos constituyen entre el 40 % y el 50 % del Producto Nacional Bruto [PNB], la lengua del gobierno no es en absoluto un asunto baladí.)

Todas estas políticas se han llevado a cabo con la intención de promover la integración en lo que yo llamo una «cultura societal». Por cultura societal entiendo una cultura concentrada en un territorio, centrada en torno a una lengua compartida y utilizada por una amplia gama de instituciones societales, tanto en la vida pública como en la privada (colegios, medios de comunicación, derecho, economía, gobierno, etc.). La llamo cultura *societal* para subrayar que implica una lengua y unas instituciones sociales comunes, más que creencias religiosas comunes, hábitos de familia o estilos de vida personales. Las culturas societales en el seno de una democracia liberal moderna son inevitablemente pluralistas, ya que se componen tanto de cristianos como de musulmanes, tanto de judíos como de ateos; tanto de heterosexua-

17. Véase el Capítulo 5.

les como de homosexuales; tanto de profesionales urbanos como de trabajadores rurales; tanto de conservadores como de socialistas. Esta diversidad es el inevitable resultado de los derechos y las libertades que se garantizan a los ciudadanos liberales, en particular cuando estos derechos y libertades se combinan con una población étnicamente diversa. Esta diversidad, sin embargo, queda contrarrestada y limitada por la cohesión lingüística e institucional; cohesión que no ha surgido por propia iniciativa, sino más bien como resultado de políticas estatales deliberadas.

El gobierno estadounidense ha creado deliberadamente este tipo de cultura societal y ha promovido la integración de los ciudadanos en ella. El gobierno ha estimulado que los ciudadanos consideren que sus oportunidades vitales se hallan ligadas a la participación en las instituciones societales comunes que operan en lengua inglesa y ha fomentado una identidad nacional definida, en parte, por la pertenencia común a una cultura societal. Y tampoco es que Estados Unidos sea único a este respecto. La promoción de la integración en una cultura societal es parte de un proyecto de «construcción nacional» adoptado por todas las democracias liberales.

Obviamente, el sentido en que podemos decir que los anglófonos estadounidenses comparten una «cultura» es muy débil, ya que no impide la existencia de diferencias en cuanto a religión, valores personales, relaciones familiares u opciones de estilo de vida.[18] Pero, pese a ser débil, está lejos de ser trivial. Al contrario, como expondré más adelante, es frecuente que los intentos de integrar a las personas en este tipo de cultura societal hayan topado con una seria resistencia. Aunque la integración en este sentido deja un gran margen de maniobra para la expresión, tanto pública como privada, de las diferencias individuales y colectivas, algunos grupos, no obstante, han rechazado con vehemencia la idea de que deberían considerar sus oportunidades vitales ligadas a las instituciones societales gestionadas en la lengua de la mayoría.

18. En realidad, el uso que hago del término «cultura societal» entra en conflicto con el modo en que se utiliza el término «cultura» en la mayoría de las disciplinas académicas, ya que éstas lo definen en un sentido etnográfico muy fuerte y lo emplean para referirse al hecho de compartir costumbres populares, hábitos y rituales específicos. Los ciudadanos de un Estado liberal moderno no comparten una cultura común en este sentido etnográfico fuerte —de hecho, la falta de una cultura etnográfica común consolidada es parte de la propia definición de sociedad liberal—. Sin embargo, es igualmente esencial para las modernas formas de gobierno liberal que los ciudadanos compartan una cultura común en un sentido muy diferente, y menos fuerte, que se centra en la existencia de una lengua y unas instituciones societales comunes.

Necesitamos por tanto sustituir la idea de un Estado «etnoculturalmente neutral» por un nuevo modelo de Estado liberal democrático —lo que yo llamo el modelo de la «construcción nacional»—. Decir que los Estados realizan una construcción nacional no quiere decir que los gobiernos no puedan promover más que una cultura societal. Es posible que las políticas del gobierno estimulen el mantenimiento de dos o más culturas societales en un mismo país —de hecho, como discutiré más adelante, esto es precisamente lo que caracteriza a los Estados multinacionales como Canadá, Suiza, Bélgica o España.

Sin embargo, históricamente, casi todas las sociedades liberales han tratado de difundir, en un momento u otro, una única cultura societal en todo su territorio.[19] Esto tampoco debería verse como un puro asunto de imperialismo cultural o prejuicio etnocéntrico. Este tipo de construcción nacional favorece un buen número de objetivos importantes. Por ejemplo, la educación pública normalizada en una lengua común se ha solido considerar algo esencial para que todos los ciudadanos puedan tener igualdad de oportunidades laborales en la moderna economía. De hecho, la igualdad de oportunidades se define precisamente en términos de igual acceso a la corriente principal de instituciones que operan en la lengua dominante. Además, la participación en una cultura societal común se ha visto a menudo como un elemento esencial para generar el tipo de solidaridad que requiere el Estado del bienestar, ya que promueve un sentido de pertenencia e identidad común. Y por añadidura, se ha considerado que una lengua común es esencial para la democracia —¿cómo podrá «el pueblo» gobernar unido si sus miembros no pueden entenderse unos a otros?—. En resumen, el hecho de promover la integración en una cultura societal común ha sido visto como algo esencial para la igualdad social y la cohesión política en los Estados modernos.[20]

Por tanto, los Estados se han embarcado en este proceso de «construcción nacional» —es decir, en un proceso que promueve un lenguaje común y

19. Para la ubicuidad del proceso, véase Gellner, 1983; Anderson, 1983; Tilly, 1975. Que yo sepa, Suiza es la única excepción: nunca ha iniciado ningún intento serio de presionar a sus minorías francesa e italiana para que se integren en la mayoría de habla germánica. Todos los demás Estados multinacionales occidentales han realizado, en una época u otra, un esfuerzo concertado por asimilar a sus minorías, y sólo muy a regañadientes abandonaron ese ideal.

20. Para una defensa de la importancia y la legitimidad de la construcción nacional en el seno de las democracias liberales, véase Tamir, 1993; Miller, 1995, cuyos planteamientos analizo en los Capítulos 8 y 9. Por supuesto, este tipo de construcción nacional también puede utilizarse para promover objetivos no liberales. Como dijo Margaret Canovan, la nacionalidad es como una «batería» que hace que los Estados funcionen —la existencia de una identidad nacional común motiva y moviliza a los ciudadanos a actuar en favor de objetivos

un sentido de común pertenencia e igual acceso a las instituciones sociales basadas en esa lengua—. Las decisiones que afectan a las lenguas oficiales, al núcleo curricular en la educación y a los requisitos para adquirir la ciudadanía son todos elementos pensados con la intención de difundir una particular cultura a todo el ámbito de una sociedad y con la idea de promover una particular identidad nacional basada en la participación en esa cultura societal.

Si estoy en lo cierto al afirmar que este modelo de construcción nacional proporciona una visión más precisa de los modernos Estados liberal democráticos, ¿en qué sentido afectaría esto al asunto de los derechos de las minorías? Creo que nos da una perspectiva muy diferente del debate. La cuestión ya no consiste en cómo justificar la desviación respecto de una norma de neutralidad, sino más bien en determinar si los esfuerzos de construcción nacional de la mayoría crean injusticias para las minorías. Y también debemos decidir si los derechos de las minorías contribuyen a protegernos contra esas injusticias.

Ésta sería la tercera fase del debate, fase que trato de explorar en mis últimos trabajos. No puedo debatir aquí todas sus implicaciones, pero permítanme que aporte dos ejemplos de cómo puede afectar este nuevo modelo al debate sobre los derechos de las minorías.

4. Dos ejemplos

¿Cómo afecta la construcción nacional a las minorías? Tal como señala Taylor, el proceso de construcción nacional privilegia ineludiblemente a los miembros de la cultura mayoritaria:

---

políticos comunes y esos objetivos pueden ser de naturaleza liberal o no liberal (Canovan, 1996, pág. 80)—. Los reformadores liberales invocan la batería de la nacionalidad para movilizar a los ciudadanos e impulsarles a respaldar proyectos de democratización, desarrollo económico y justicia social; los autoritarios no liberales invocan la batería de la nacionalidad para movilizar a los ciudadanos e impulsarles a respaldar ataques contra supuestos enemigos de la nación, ya se trate de países extranjeros o de disidentes internos. Ésta es la razón de que la construcción nacional sea prácticamente tan habitual en los regímenes autoritarios como en las democracias (por ejemplo, España bajo el régimen de Franco, o Latinoamérica bajo los dictadores militares). Los regímenes autoritarios también necesitan una «batería» para contribuir al logro de los objetivos públicos de las modernas sociedades complejas. Lo que distingue a los Estados liberales de los no liberales no es la presencia o ausencia de una construcción nacional, sino más bien los fines a los que se aplica esa construcción nacional y los medios utilizados para procurarlos.

> Si una sociedad moderna tiene una lengua «oficial», en el más amplio sentido del término, es decir, una lengua y una cultura patrocinadas, inculcadas y definidas por el Estado, una lengua y una cultura en la que operan tanto la economía como el Estado, es obviamente una inmensa ventaja para las personas que esa lengua y esa cultura sean las suyas. Los hablantes de otras lenguas se encuentran en distintos grados de desventaja.[21]

Esto significa que las culturas minoritarias deben hacer frente a una elección. Si todas las instituciones públicas operan en otra lengua, las minorías se enfrentan al peligro de verse marginadas respecto de las principales instituciones económicas, académicas y políticas de esa sociedad. Enfrentadas con este dilema (y para simplificar al máximo), las minorías tienen tres opciones básicas:

a) aceptar la integración en la cultura mayoritaria, aunque quizá tratando de renegociar los términos de la integración;

b) tratar de obtener los tipos de derechos y poderes de autogobierno que se necesitan para mantener su propia cultura societal —por ejemplo para crear en su propia lengua sus propias instituciones económicas, políticas y educativas—, es decir, embarcarse en su propia forma de construcción nacional concurrente;

c) aceptar su marginación permanente.

Podemos encontrar varios grupos etnoculturales que encajan en cada una de estas categorías (y también otros grupos que quedan atrapados entre ellas, como los afroamericanos).[22]

Por ejemplo, algunas sectas etnorreligiosas de inmigrantes escogen la marginación permanente. Esto, al parecer es lo que sucede con los huteritas en Canadá, o con los amish en Estados Unidos. Sin embargo, es probable que la opción de aceptar la marginación permanente sólo resulte atractiva para aquellas sectas religiosas cuya teología les exija evitar cualquier contacto con el mundo moderno. Los huteritas y los amish no se sienten preocupados por su marginación respecto de las universidades o los cuerpos legislativos, dado que consideran que estas instituciones «mundanas» son corruptas.

21. Taylor, 1997, pág. 34.

22. Véase el artículo titulado «A Crossroad in Race Relations», publicado originalmente como el Capítulo 5 de mi obra *Finding Our Way: Rethinking Ethnocultural Relations in Canada*, Oxford University Press, 1998, para un debate sobre las complejas demandas de los afroamericanos.

No obstante, la práctica totalidad de las minorías etnoculturales tratan de participar en el mundo moderno y, para lograrlo, deben ya integrarse, ya procurar el autogobierno necesario para crear y sostener sus propias instituciones modernas. Enfrentados a esta opción, los grupos etnoculturales han respondido de diferentes modos.

a) Las minorías nacionales

La respuesta característica de las minorías nacionales a la construcción nacional de la mayoría ha consistido en luchar para mantener o reconstruir su propia cultura societal, en emprender su propia construcción nacional concurrente. De hecho, es frecuente que utilicen las mismas herramientas que utiliza la mayoría para impulsar esta construcción nacional —por ejemplo, ejerciendo un control sobre la lengua y el currículo en la escolarización, sobre la lengua utilizada en la función pública, sobre los requisitos de inmigración y naturalización y sobre la definición de las fronteras internas—. Esto se aprecia a la perfección en el caso del nacionalismo quebequés, que se ha sentido profundamente preocupado por la obtención y el ejercicio de estas competencias para la construcción nacional. Pero también es cada vez más claro en el caso de los pueblos aborígenes de Canadá, que han adoptado la lengua de la «nacionalidad» y que se encuentran implicados en una notable campaña de «construcción nacional» que exige el ejercicio de poderes de autogobierno mucho más amplios y la construcción de un gran número de instituciones societales nuevas.[23]

Intuitivamente, la adopción de estos proyectos de construcción nacional por parte de las minorías, parece algo justo. Si la mayoría puede embarcarse en una legítima construcción nacional, ¿por qué no habrían de poder hacerlo las minorías nacionales, en especial aquellas que hayan sido involuntariamente incorporadas a un Estado más amplio? Sin duda, los principios liberales establecen límites sobre el *modo* en que los grupos nacionales pueden llevar a cabo la construcción nacional. Los principios liberales vetan cualquier intento de limpieza étnica, o toda tentación de despojar de su ciudadanía a las personas, o la violación de los derechos humanos. Estos principios también subrayan que todo grupo nacional implicado en un proyecto de construcción nacional debe respetar el derecho de otras naciones inter-

23. Sobre la necesidad (y la justificación) de la construcción nacional aborigen, véase RCAP, 1996; Alfred, 1995.

nas a su jurisdicción a proteger y construir sus propias instituciones nacionales. Por ejemplo, los quebequeses tienen derecho a afirmar sus derechos nacionales frente al resto de Canadá, pero sólo si respetan el derecho de los aborígenes del interior de Quebec a afirmar sus derechos nacionales frente al resto de Quebec.

Estos límites son importantes, pero en mi opinión aún dejan un margen notable para las legítimas formas de nacionalismo minoritario. Además, es probable que estos límites sean similares tanto para las naciones mayoritarias como para las minoritarias. Suponiendo iguales todas las demás condiciones, las minorías nacionales deberían disponer de las mismas herramientas de construcción nacional que la nación de la mayoría, sujetas ambas a las mismas limitaciones liberales. En otras palabras, lo que necesitamos es una teoría coherente de las formas de construcción nacional permisibles en el seno de las democracias liberales. No creo que los teóricos políticos hayan desarrollado hasta la fecha una teoría de este tipo. Uno de los muchos desafortunados efectos colaterales del predominio del modelo de la «neutralidad etnocultural» es que los teóricos liberales nunca se han enfrentado explícitamente a esta cuestión.[24]

Mi objetivo aquí no es promover cualquier teoría particular de construcción nacional permisible,[25] sino insistir simplemente en que ésta es la cuestión relevante que debemos abordar. La cuestión no es «¿Nos han dado las minorías nacionales una irresistible razón para abandonar la norma de la neutralidad etnocultural?», sino más bien «¿Por qué no habrían de tener las minorías nacionales las mismas potestades para la construcción nacional que la mayoría?». Éste es el contexto en el que debería ser examinado el nacionalismo minoritario —por ejemplo, como una respuesta a la construcción nacional de la mayoría que utiliza las mismas herramientas de construcción nacional—. Y sin duda, la carga de la prueba recae en quienes

24. Tal como indica Norman, estas cuestiones sobre la moralidad de la construcción nacional han sido ignoradas incluso por los filósofos que se interesan por el nacionalismo. Tienden a indagar la moralidad de los Estados-nación, no la moralidad de la *construcción nacional* estatal. En otras palabras, es propio de los filósofos del nacionalismo dar por supuesta la existencia de los Estados-nación y que se pregunten si es bueno tener un mundo de Estados-nación. No investigan los procesos por los cuales se crean en un primer momento estos Estados-nación (por ejemplo, qué métodos de construcción nacional son permisibles). Norman, 1999, pág. 60.

25. He realizado un esfuerzo preliminar para desarrollar criterios que distingan las formas liberales de construcción nacional de las no liberales en Kymlicka, 1998b. Aparecerá un intento de más amplitud en Kymlicka y Opalski, 2001.

nieguen a las minorías nacionales las mismas potestades de construcción nacional que se dan por supuestas para las mayorías nacionales.

b) Los inmigrantes

Históricamente, la construcción nacional no ha sido ni deseable ni factible para los grupos inmigrantes. Por el contrario, aceptaron tradicionalmente la expectativa de integrarse en la cultura societal mayor. Pocos grupos de inmigrantes han puesto objeciones al requisito de tener que aprender una lengua oficial como condición para la adquisición de la ciudadanía, o al de que sus hijos tengan que aprender la lengua oficial en la escuela. Han aceptado la asunción de que sus oportunidades vitales, y las oportunidades vitales de sus hijos, deban estar estrechamente ligadas a su participación en las principales instituciones que operan en la lengua de la mayoría.

Con todo, esto no quiere decir que los inmigrantes no puedan sufrir injusticias como consecuencia de las políticas de construcción nacional. Al fin y al cabo, está claro que el Estado no es neutral respecto de la lengua y la cultura de los inmigrantes: tanto *de jure* como *de facto*, les impone una serie de requisitos para integrarse si quieren tener éxito. A menudo, los inmigrantes encuentran difícil y costoso llegar a satisfacer esos requisitos. Dado que no pueden responder a esta situación adoptando su propio programa de construcción nacional, sino que más bien tienen que intentar integrarse de la mejor forma posible, es cuestión de justicia que el Estado minimice los costes implícitos en una integración que él mismo exige.

Dicho de otro modo, los inmigrantes pueden pedir términos más justos de integración. En mi opinión, esta demanda presenta dos elementos básicos: a) reconocer que la integración no se produce de la noche a la mañana, sino que es un proceso largo y difícil que avanza a través de generaciones. Esto significa que los inmigrantes requieren a menudo, y con un planteamiento transitorio, prestaciones especiales (por ejemplo, servicios en la lengua materna); b) asegurar que las instituciones comunes en las que urge integrar a los inmigrantes proporcionen el mismo grado de respeto, reconocimiento y prestaciones de las identidades y las prácticas de los inmigrantes que ellos muestran tradicionalmente hacia las identidades y las prácticas del grupo mayoritario. Esto exige una exploración sistemática de nuestras instituciones sociales con el fin de ver si sus normas y símbolos representan una desventaja para los inmigrantes. Por ejemplo, debemos examinar los códigos de la vestimenta, las festividades oficiales e incluso las restricciones de estatura y peso,

para percibir si tienen algún sesgo contrario a determinados grupos de inmigrantes. Debemos examinar también el retrato que se hace de las minorías en el currículo escolar o en los medios de comunicación con el fin de ver si se cae en el estereotipo, o si no se es capaz de reconocer las contribuciones de los inmigrantes a la historia nacional o a la cultura del mundo. Estas medidas son necesarias para garantizar que los Estados liberales ofrezcan a los inmigrantes unos justos términos de integración.

Habrá ciudadanos que tal vez disientan respecto a la justicia de estas políticas. Los requisitos de justicia no son siempre obvios —sobre todo en el contexto de unas personas que han optado por emigrar a un país— y, además, los teóricos políticos han hecho poco hasta la fecha para arrojar luz sobre este asunto. Mi propósito aquí no es defender una teoría particular sobre los justos términos de la integración (véase el Capítulo 7), sino insistir más bien en que éste es el asunto relevante que debemos abordar. La cuestión no consiste en si los inmigrantes nos han dado una razón irresistible para apartarnos de la norma de la neutralidad etnocultural, sino en cómo podemos garantizar que las políticas estatales dirigidas a presionar a los inmigrantes para que se integren sean justas.

Por consiguiente, el meollo de esta tercera fase del debate consiste en mostrar cómo los derechos de las minorías se relacionan con, y son una respuesta a, las políticas de construcción nacional estatal. Y el resultado lógico de esta fase del debate será el desarrollo de teorías que definan la construcción nacional permisible y los justos términos de la integración de los inmigrantes.[26]

Por supuesto, esto es simplemente una tendencia general, no una ley universal. En algunos países, no se ha permitido o animado a integrarse a los grupos inmigrantes (por ejemplo, a los turcos de Alemania). Incluso en Estados Unidos ha habido ocasiones en que las tendencias habituales respecto de la inmigración se han modificado, sobre todo si se esperaba que los re-

26. He abordado el nacionalismo minoritario y el multiculturalismo de inmigración por separado, pero también debemos considerar su interacción. Dado que ambos desafían el tradicional modelo de un «Estado-nación» culturalmente homogéneo, es frecuente que se los considere procesos complementarios, aunque separados, de deconstrucción del Estado-nación. Pese a todo, y en realidad, la inmigración no es sólo un desafío a los modelos tradicionales del Estado-nación, también es un reto para los conceptos de sí y las aspiraciones políticas de aquellos grupos que se consideran naciones distintas y autogobernadas en el seno de un Estado más amplio. Esto plantea un gran número de cuestiones interesantes respecto a si los propios nacionalismos minoritarios deben volverse más «multiculturales». Véase el Capítulo 13.

cién llegados regresasen rápidamente a su país de origen (como sucedió con los primeros exiliados cubanos en Miami); o también si los inmigrantes habían entrado ilegalmente en el país y, por consiguiente, carecían de derechos laborales o de ciudadanía (como sucede con los inmigrantes ilegales mexicanos en California). Estos grupos se veían exentos, o al margen, de la habitual presión ejercida por el Estado para lograr la integración.

La medida en que las minorías nacionales han sido capaces de conservar una cultura societal aparte también varía considerablemente. En algunos países, las minorías nacionales han sido integradas casi por completo (por ejemplo, los bretones en Francia). Incluso en Estados Unidos, la medida (y el éxito) del movimiento nacionalista varía. Comparemos por ejemplo los chicanos del sureste de Estados Unidos con los portorriqueños. Los chicanos fueron incapaces de preservar sus propias instituciones judiciales, educativas y políticas de habla española tras verse involuntariamente incorporados a Estados Unidos en 1848 y no se movilizaron según principios nacionalistas para tratar de recrear esas instituciones. Por el contrario, los portorriqueños se movilizaron con éxito para defender sus instituciones en lengua española y sus derechos de autogobierno cuando quedaron involuntariamente incorporados a Estados Unidos en 1898 y continúan exhibiendo una sólida conciencia nacionalista. El alcance de la movilización nacionalista también difiere entre las diversas tribus indias de América. Además, hay algunos grupos que no encajan en estas categorías —el más obvio es el de los afroamericanos— cuya historia única ha llevado a una forma muy particular, y un tanto ambivalente, de multiculturalismo.

Hay muchos de estos casos complejos que no encajan fácilmente en las nociones de «secta etnorreligiosa», «inmigrante» o «minoría nacional». Más adelante volveré sobre algunos de estos casos «intermedios». Sin embargo, entenderemos mejor las complejidades y las ambigüedades de estos casos si primero tenemos una imagen clara de los casos más estándar, ya que las demandas de los grupos intermedios son a menudo un complejo híbrido de distintos (y a veces contradictorios) elementos extraídos de otros modelos que nos son más familiares, como la marginación etnorreligiosa, la integración de los inmigrantes y el nacionalismo separatista.

Creo que podríamos ampliar este método y aplicarlo a otros tipos de grupos etnoculturales que no encajan en la categoría de minorías nacionales ni en la de inmigrantes, como los afroamericanos, los gitanos, los trabajadores legalmente inmigrados a Alemania, o los colonos rusos del Báltico. En cada uno de estos casos, creo que es posible —y de hecho esencial— considerar su reclamación de derechos en tanto que minoría como una res-

puesta a injusticias percibidas en —y emanadas de— nuestras políticas de construcción nacional.[27] Las reclamaciones de cada grupo pueden considerarse una demanda que especifica las injusticias que les ha impuesto la construcción nacional de la mayoría y como un elemento que identifica las condiciones por las que esa construcción nacional de la mayoría dejaría de ser injusta.

La tarea más importante a la que debe enfrentarse cualquier teoría liberal de los derechos de las minorías es la de comprender mejor y articular estas condiciones de justicia etnocultural. Espero que el hecho de colmar esta laguna constituya el principal punto en la agenda de los teóricos de los derechos de las minorías durante la próxima década.

5. ¿Un nuevo frente en las guerras del multiculturalismo?

Hasta ahora me he centrado en los principales hitos surgidos en el reciente debate sobre los derechos de las minorías. Sin embargo, últimamente se ha producido una importante asunción que es común a las tres fases del debate, a saber, que el objetivo consiste en valorar la *justicia* de los derechos de las minorías. Este enfoque centrado en la justicia refleja el hecho de que la oposición a los derechos de las minorías ha utilizado tradicionalmente el lenguaje de la justicia. Los críticos de los derechos de las minorías han argumentado durante largo tiempo que la justicia requiere instituciones estatales para ser «ciega al color racial». Adjudicar derechos sobre la base de la pertenencia a los grupos de referencia ha sido considerado algo inherentemente arbitrario y discriminatorio desde el punto de vista moral, algo que necesariamente crea ciudadanos de primera y de segunda clase.

Por consiguiente, la primera tarea a la que ha debido enfrentarse cualquier defensor de los derechos de las minorías ha sido intentar superar este presupuesto y mostrar que, adoptados con el fin de conciliar las diferencias etnoculturales, los alejamientos de las normas de la ceguera a las diferencias no son inherentemente injustos. Como hemos visto, esto se ha hecho principalmente de dos maneras: a) identificando las muchas formas de no neutralidad de las instituciones principales que, implícita o explícitamente, presentan más bien un sesgo favorable a los intereses y las identidades del grupo mayoritario. Este sesgo crea una serie de lastres, de barreras, de estigmas y de exclusiones que afectan a los miembros de los grupos minorita-

27. Examino las reclamaciones de estos y otros grupos en Kymlicka y Opalski, 2002.

rios, dificultades que sólo pueden remediarse, o que se remedian mejor, aplicando los derechos de las minorías. Y b) subrayando la importancia de ciertos intereses que han sido característicamente omitidos por las teorías liberales de la justicia —por ejemplo, intereses relacionados con el reconocimiento, la identidad, la lengua y la pertenencia cultural—. Si el Estado no tiene en cuenta o trivializa esos intereses, entonces la gente se siente perjudicada —y de hecho se la perjudica— aun cuando sus derechos civiles, políticos y de bienestar se hayan respetado.[26] Si las instituciones estatales no son capaces de reconocer y respetar la cultura y la identidad de la gente, el resultado puede ser un grave daño a la dignidad de las personas y a su sentido de entidad política.[27]

Si aceptamos uno de estos puntos, o ambos, podremos considerar los derechos de las minorías no como privilegios injustos o formas de discriminación dictadas por la envidia, sino como compensaciones por injustas desventajas y, por consiguiente, aparecerán como elementos congruentes con la justicia e incluso exigidos por ella.

Desde mi punto de vista, este debate sobre la justicia está llegando a su fin. Como ya he señalado antes, aún queda mucho trabajo por hacer en cuanto a valorar la justicia de las particulares formas del multiculturalismo de inmigración o del nacionalismo minoritario. Pero en términos de la cuestión más general de si los derechos de las minorías son *inherentemente* injustos, el debate está cerrado y los defensores de los derechos de las minorías han ganado la batalla. No me refiero a que los defensores de los derechos de las minorías hayan tenido éxito en cuanto a ver puestas en práctica sus demandas, aunque existe una clara tendencia en todas las democracias occidentales a un mayor reconocimiento de los derechos de las minorías, tanto en forma de un multiculturalismo de inmigración como en formas de autogobierno para las minorías nacionales.[28] Me refiero más bien a que

28. Hay también una tendencia a codificar los derechos de las minorías en el plano internacional. En Occidente se ha extendido hoy la creencia de que los anteriores intentos de suprimir, excluir o ejercer coerción sobre los grupos minoritarios eran injustos, además de irrealizables, y de que para garantizar la justicia etnocultural se necesita un mínimo conjunto de derechos de las minorías. Muchos estudiosos y ONG están intentando, así, institucionalizar en el plano internacional los modelos occidentales emergentes de derechos de las minorías, del mismo modo que los liberales occidentales, tras la Segunda Guerra Mundial, fueron capaces de garantizar una declaración universal de los derechos humanos. Parece improbable que esta carta internacional de los derechos de las minorías se haga realidad en un futuro próximo. La tendencia al reconocimiento de los derechos de las minorías es sólida en las democracias occidentales, pero en muchas partes de Asia y África los derechos de las mi-

los defensores de los derechos de las minorías han logrado redefinir con éxito los términos del debate público de dos modos profundos: a) pocas personas serias siguen pensando que la justicia puede *definirse* simplemente en términos de normas o instituciones ciegas a las diferencias. En cambio, ahora se reconoce que las normas de la ceguera a las diferencias pueden causar desventajas a los grupos particulares. El hecho de si la justicia requiere normas comunes para todos, o normas diferenciales para los diversos grupos, es algo que debe valorarse caso por caso en cada contexto particular, no algo asumido con antelación; b) como consecuencia, la carga de la prueba se ha desplazado. La carga de la prueba ya no recae únicamente en los defensores de los derechos de las minorías, en el sentido de instarles a mostrar que las reformas que proponen no generarían injusticias; la carga de la prueba recae igualmente en los defensores de las instituciones ciegas a las diferencias en el sentido de instarles a mostrar que el *statu quo* no genera injusticias para los grupos minoritarios.

Por consiguiente, los fundamentos iniciales para una oposición total a los derechos de las minorías se han desvanecido. Esto no significa que haya desaparecido la oposición a los derechos de las minorías, sino que ha adquirido ahora una forma nueva. O más bien, que ha adquirido dos formas: la primera cuestiona la justicia de las políticas específicas del multiculturalismo en contextos particulares, centrándose en el modo en que las políticas particulares pueden implicar una injusta distribución de los beneficios y de las cargas asociadas con la identidad y la cultura; la segunda desplaza el foco de la atención desde la justicia a las cuestiones relacionadas con la ciudadanía y no se centra en la justicia o injusticia de las políticas particulares, sino más bien en el modo en que la tendencia general al multiculturalismo amenaza con erosionar los tipos de virtudes cívicas y de prácticas de ciudadanía que sostienen a una democracia sana. Diré un par de cosas sobre cada una de estas líneas argumentales.

a) La justicia en su contexto

Algunos críticos aceptan que la justicia de las demandas multiculturales debe evaluarse sobre la base de un examen caso a caso y, por consiguiente,

---

norías aún son un anatema. Es interesante hacer notar que mientras los derechos de las minorías se han combatido en Occidente sobre la base de que violaban el individualismo occidental, en el este de Asia se han combatido a menudo ¡sobre la base de que violaban el comunitarismo asiático! Véase He, 1998.

se centran en las injusticias potenciales de las particulares propuestas multiculturales en contextos particulares más que en elaborar alegatos globales sobre la justicia inherente a las políticas específicamente dirigidas a los grupos. Estos tipos de argumentos específicos respecto de un contexto son, en mi opinión, esenciales, y reflejan un auténtico progreso en el debate.

En el plano de los casos particulares, el debate no se centra en si el multiculturalismo es correcto o equivocado en cuanto a su principio, sino más bien en una serie de cuestiones más prácticas sobre la distribución de los beneficios y las cargas de las políticas específicas —por ejemplo, ¿cuál es exactamente la desventaja a que una minoría se enfrenta dentro de una particular estructura institucional? ¿Logrará la propuesta reforma multiculturalista remediar en la práctica esa desventaja? ¿Quedan distribuidos con justicia los costes de una particular política multiculturalista, o hay algunos individuos o subgrupos dentro o fuera del grupo a los que se les pide que respalden una injusta porción de los costes?[29] ¿Existen políticas alternativas que puedan remediar la desventaja de un modo más efectivo y menos costoso?

Un buen ejemplo de este tipo de debate son las obras sobre discriminación positiva aparecidas recientemente en Estados Unidos. Mientras que los antiguos debates se centraban casi por completo en determinar si, en lo referente a la admisión o a la contratación, las preferencias fundadas en elementos raciales respondían a un principio moralmente malo, hoy en día cada vez son más los que reconocen que esto es demasiado simple. Se acepta de forma generalizada que los afroamericanos y otras minorías deben enfrentarse a desventajas reales en ciertos contextos institucionales, a pesar de la pretendida naturaleza racialmente ciega de estas instituciones, y también se acepta que es preciso hacer algo para remediar estas desventajas. Por tanto, la objeción a la discriminación positiva no consiste en que toda desviación de las normas de ceguera racial sea injusta por principio, sino más bien en que las políticas vigentes de discriminación positiva no benefician realmente a las personas que

29. Tal como señala Shachar (1998, 1999), en los esquemas de los derechos de las minorías existe una tendencia a pedir a las mujeres que soporten un coste desproporcionado de la protección a las minorías. Esta autora llama a esto la «paradoja de la vulnerabilidad multicultural»: por ejemplo, algunos de los esquemas adoptados para reducir la vulnerabilidad de la minoría respecto de la mayoría pueden incrementar la vulnerabilidad frente a la discriminación de la minoría de las mujeres en su propia comunidad. Sin embargo, a diferencia de Okin (1998), Shachar no considera que esto sea inherente a la propia idea de los derechos de las minorías y tampoco lo ve como una objeción general a la idea de los derechos de las minorías, sino más bien como un factor crucial que debe ser tenido en cuenta al examinar la justicia en el contexto de las políticas particulares.

más lo necesitan (por ejemplo, ayudan a los negros de clase media, pero no a la gente de los barrios pobres), en que un grupo soporta una parte desproporcionada de los costes de la discriminación positiva (por ejemplo, los chicos jóvenes blancos, entre los cuales algunos pueden verse en desventaja) y en que existen políticas alternativas que podrían ser más efectivas (por ejemplo, una mayor aportación de fondos a las escuelas de los barrios pobres). Otros responden que es posible demostrar que la discriminación positiva tiene éxito, y ninguna otra política alternativa se ha acercado a su grado de eficacia.[30]

Este nuevo debate sobre la discriminación positiva en Estados Unidos sigue sin estar resuelto, para decirlo suavemente, pero al menos es un *tipo* de debate adecuado. No se centra en eslóganes sobre una Constitución ciega en materia de color racial, sino en determinar si las instituciones educativas o laborales concretas plantean o no desventajas a los miembros de grupos concretos y en averiguar si las políticas de especificidad de grupo propuestas podrían remediar o no el problema. Y a pesar de que el resultado del debate pueda redundar en un recorte o en una enmienda de los programas de discriminación positiva existentes, es poco probable que el resultado consista en eliminar todas las formas de política atenta a la cuestión racial. Por el contrario, bien puede ocurrir que las alternativas que sustituyan o complementen la discriminación positiva sean también, por su enfoque, específicas respecto de los grupos —determinando, por ejemplo, un apoyo a los colegios en que estudien negros, o programas de apoyo auspiciados por el Estado para los estudiantes negros prometedores—. Es decir, una forma de política multiculturalista será reemplazada, enmendada o completada por otra, mediante otra forma de política multiculturalista.

De hecho, podemos generalizar este punto. Dado que las instituciones principales privilegian de tantos modos la cultura y la identidad de la mayoría, y que los intereses de la gente por la cultura y la identidad son tan importantes, la cuestión a la que tenemos que enfrentarnos no consiste en determinar si debemos adoptar o no el multiculturalismo, sino en averiguar más bien qué *tipo* de multiculturalismo debemos adoptar. Una vez que nos hemos desembarazado de la idea de que los derechos específicos de grupo constituyen un error de principio y, en vez de insistir en ella, vamos al grano y analizamos las instituciones particulares, la cuestión en que debe-

30. Cualquier examen plausible de esta cuestión mostrará, en mi opinión, que la discriminación positiva ha funcionado bien en algunos contextos, y no tan bien en otros. Para un ejemplo de un lugar en el que ha resultado tener un éxito sorprendente (el ejército), véase Moskos y Butler, 1996.

mos centrarnos es en qué tipo de multiculturalismo es más justo y efectivo, y en cuál es el mejor modo de combinar las políticas del multiculturalismo de especificidad grupal con los derechos comunes ciegos a las diferencias. En este sentido, como ha afirmado recientemente Nathan Glazer, «hoy en día todos somos multiculturalistas» (Glazer, 1997), aunque tengamos profundos desacuerdos respecto a los méritos de las particulares políticas multiculturales.

b) *La erosión de la ciudadanía*

Otros comentaristas, sin embargo, siguen deseando hacer una crítica de mayor alcance de los derechos de las minorías y el multiculturalismo. Dado que ya no es verosímil argumentar que todas las formas de multiculturalismo son inherentemente injustas, los críticos han tenido que encontrar otra base sobre la que condenar la propia idea de los derechos de las minorías. Y el argumento más común es aquel que se centra en la estabilidad en vez de en la justicia. Estos críticos no se concentran en la justicia o injusticia de las particulares políticas, sino más bien en la forma en que la tendencia general en favor de los derechos de las minorías amenaza con erosionar el tipo de virtudes cívicas, identidades y prácticas que sustentan una democracia saludable.

Este foco de atención sobre las virtudes cívicas y la estabilidad política representa la apertura de un segundo frente en las «guerras del multiculturalismo». Muchos críticos pretenden que los derechos de las minorías andan descaminados, no porque sean injustos en sí mismos, sino porque a largo plazo acaban siendo corrosivos para la unidad política y la estabilidad social. ¿Por qué se los considera desestabilizadores? La preocupación subyacente estriba en que los derechos de las minorías implican la «politización de la etnicidad», y en que cualquier medida que aumente la prominencia de la etnicidad en la vida pública provoca división. Con el tiempo, estas medidas generan una espiral de competencia, desconfianza y antagonismo entre los grupos étnicos. Se dice que las políticas que incrementan la prominencia de las identidades étnicas actúan «como un elemento corrosivo sobre el metal, desgastando los nudos de conexión que nos mantienen unidos como nación».[31]

Ésta es una seria preocupación. Como planteo en el Capítulo 14, la salud y la estabilidad de una democracia no sólo dependen de la justicia de sus instituciones básicas, sino también de las cualidades y actitudes de sus ciu-

31. Ward, 1991, pág. 598.

dadanos —por ejemplo, de su capacidad para mostrarse tolerantes y trabajar en unión con otros que son diferentes a ellos; de su deseo de participar en el proceso político con el fin de promover el bien público y pedir responsabilidades a las autoridades políticas; de su disposición a mostrar autocontención y a ejercer la responsabilidad personal; y de su sentido de la justicia y su compromiso respecto a una distribución justa de los recursos—. Hay un temor creciente a que este tipo de vitalidad pública pueda encontrarse en declive, y si las pretensiones basadas en cuestiones de grupo pudieran erosionar aún más el sentido de un propósito y una solidaridad cívica, estaríamos ante una poderosa razón para no adoptar políticas de atención a los derechos de las minorías.

Pero ¿es cierto? Ha habido mucha especulación de salón sobre este asunto, pero notablemente pocas evidencias. Éste es un caso en el que se necesita evidencia fiable, ya que uno podría argumentar lo contrario con toda verosimilitud: a saber, que es la *ausencia* de los derechos de las minorías lo que erosiona los vínculos de la solidaridad cívica. A fin de cuentas, si aceptamos las dos reclamaciones principales que realizan los defensores de los derechos de las minorías —esto es, que las instituciones generales presentan un sesgo favorable a la mayoría y que el efecto de este sesgo perjudica importantes intereses relacionados con la identidad y el sentido de la entidad personal—, entonces podríamos esperar que las minorías se sintieran excluidas de las instituciones principales «ciegas a las diferencias» y ajenas y llenas de desconfianza hacia el proceso político. Podríamos predecir entonces que el hecho de reconocer derechos de las minorías serviría en realidad para robustecer la solidaridad y para promover la estabilidad política, ya que eliminaría las barreras y las exclusiones que impiden que las minorías abracen sin reservas las instituciones políticas. Seguramente esta hipótesis es al menos tan plausible como la hipótesis contraria que sostiene que los derechos de las minorías erosionan la unidad social.

No poseemos el tipo de evidencia sistemática que se requiere para confirmar definitivamente o refutar estas hipótesis contrarias. Hay sólo una evidencia fragmentaria que sugiere que los derechos de las minorías a menudo potencian, en vez de disminuir, la unidad social. Por ejemplo, la evidencia que nos llega de Canadá y Australia —los dos países que primero adoptaron políticas oficiales de multiculturalismo— contradice enérgicamente el argumento de que el multiculturalismo de inmigración promueve la apatía política, la inestabilidad, o la mutua hostilidad entre los grupos étnicos. Por el contrario, estos dos países han logrado integrar a los inmigrantes en las instituciones cívicas y políticas comunes mejor que cualquier otro país del

mundo. Además, ambos países han conocido una espectacular reducción del nivel de prejuicios y llamativos incrementos en los niveles de amistad y de enlaces matrimoniales interétnicos. No hay ninguna evidencia de que la búsqueda de unos términos de integración más justos para los inmigrantes haya erosionado la estabilidad democrática.[32]

La situación que concierne a las pretensiones de autogobierno de las minorías nacionales es más complicada, ya que estas pretensiones implican la construcción de instituciones separadas y el robustecimiento de una identidad nacional distinta, de ahí que surja el fenómeno de unos nacionalismos en competencia dentro del mismo Estado. Para cualquier Estado es una tarea profundamente difícil aprender a gestionar este fenómeno. No obstante, incluso aquí existen evidencias significativas de que el reconocimiento del autogobierno a las minorías nacionales apoya, más que amenaza, la estabilidad política. Los estudios sobre los conflictos étnicos en todo el mundo confirman repetidamente que «una pronta, generosa devolución de poderes tiene muchas más probabilidades de alejar que de promover el separatismo étnico».[33] Es la negativa a reconocer autonomía a las minorías nacionales, o aún peor, la decisión de retirar una autonomía ya existente (como en Kosovo), lo que conduce a la inestabilidad, no el reconocimiento de sus derechos como minorías.[34]

Es preciso trabajar aún mucho más sobre el impacto de los derechos de las minorías en la unidad social y la estabilidad política. Sin duda, esta relación variará de caso en caso y, por tanto, requerirá una investigación empírica detallada. No está claro que la especulación filosófica pueda sernos aquí de mucha ayuda: debemos esperar a nuevas y mejores evidencias.[35] Sin em-

32. Kymlicka, 1998a, capítulo 2.

33. Horowitz, 1991, pág. 224.

34. Gurr, 1993; Lapidoth, 1996.

35. Los argumentos de los filósofos sobre la relación entre los derechos de las minorías y la unidad social son a menudo doblemente especulativos: primero especulamos sobre las fuentes de la unidad social (los «lazos que unen») y después especulamos sobre el modo en que los derechos de las minorías afectan a estos lazos. Ninguna de las dos especulaciones se basa en una evidencia fiable. Por ejemplo, algunos filósofos políticos han sugerido a) que son los valores compartidos los que forman los lazos de la unidad social en los Estados liberales modernos, y b) que el multiculturalismo de inmigración y el federalismo multinacional reducen el nivel de valores compartidos. No hay ninguna evidencia válida que nos permita inclinarnos hacia una u otra de estas especulaciones. Dudo seriamente de que los derechos de las minorías hayan reducido los valores compartidos, pero también dudo de que lo que mantenga unidas a las sociedades sean los valores compartidos. (Véase Norman, 1995.) Otros filósofos sugieren que son las experiencias compartidas, las identidades compartidas, la historia compartida, los proyectos compartidos o las conversaciones compartidas lo que mantiene

bargo, en lo que concierne a la justicia, es claro que la preocupación por la ciudadanía no puede proporcionar ninguna base para rechazar los derechos de las minorías *en general*: no hay razón para asumir por adelantado que exista cualquier contradicción inherente entre los derechos de las minorías y la estabilidad democrática.

6. Conclusión

He tratado de esbozar tres fases en el debate filosófico en curso sobre los derechos de las minorías. La primera fase consideraba que los derechos de las minorías constituían una defensa comunitarista contra la intrusión del liberalismo. Esto ha dado paso gradualmente a un debate más reciente acerca del papel de la cultura y la identidad en el seno del propio liberalismo. En esta segunda fase del debate, la cuestión consiste en si el interés de la gente en su cultura y su identidad constituyen motivos suficientes para justificar el alejamiento de la norma de la neutralidad etnocultural y el complemento de los derechos individuales comunes con los derechos de las minorías.

En mi opinión, esta segunda fase representa un progreso, en el sentido de que plantea la pregunta correcta, pero parte de una base equivocada, ya que las democracias liberales no se rigen en realidad por ninguna norma de neutralidad etnocultural. Y por consiguiente, propongo que la siguiente fase del debate consista en considerar que los derechos de las minorías no son un alejamiento de la neutralidad etnocultural, sino una respuesta a la construcción nacional de la mayoría. Y he sugerido que esto afectará al modo en que pensamos las demandas que plantean tanto las minorías nacionales como los grupos inmigrantes y, en concreto, suscita dos importantes preguntas: «¿Cuáles son las formas permisibles de construcción nacional?» y «¿Cuáles son los términos justos para la integración de los inmigrantes?».

Si reconsideramos el desarrollo de este debate, me inclino a pensar que se han realizado auténticos progresos, aunque aún queda mucho por hacer.

---

unidos a los países. Tenemos pocas evidencias para sostener estas argumentaciones sobre la fuente de la unidad social (e incluso menos evidencia sobre el modo en que los derechos de las minorías afectan a estos factores). Simplemente no sabemos cuáles son las fuentes de la unidad social en los Estados multiétnicos y multinacionales. Argumentar en contra de los derechos de las minorías sobre la base de que erosionan los lazos de la unidad social es, por consiguiente, una doble conjetura.

No hablo de progreso en el sentido de que nos haya permitido acercarnos a la resolución de las disputas, sino más bien en el sentido de habernos aclarado las *preguntas*. Los crecientes debates sobre el papel de la lengua, la cultura, la etnicidad y la nacionalidad en las democracias liberales están intentando resolver, en mi opinión de forma fructífera, las verdaderas cuestiones a las que se enfrentan las sociedades etnoculturalmente plurales de nuestros días. Pero tener más claras las preguntas no nos garantiza que vayamos a tener más claras las respuestas y, de hecho, no veo razón alguna para esperar que estos debates se resuelvan pronto.

2

EL CULTURALISMO LIBERAL: ¿UN CONSENSO NACIENTE?*

1. El consenso naciente

Pese a que el debate sobre el multiculturalismo y los derechos de las minorías es relativamente nuevo, creo que ya podemos detectar un consenso naciente en la bibliografía sobre el tema. En primer lugar, parece haber una creciente aceptación de la legitimidad de una u otra forma de *nacionalismo liberal.*[1] Según el nacionalismo liberal, la protección y la promoción de las culturas nacionales y las lenguas de las naciones ubicadas en el interior de sus fronteras es una legítima función del Estado. Esto puede llevarse a cabo creando instituciones públicas que operen en esas lenguas nacionales; utilizando símbolos nacionales en la vida pública (por ejemplo, la bandera, el himno, las festividades públicas); y permitiendo el autogobierno a los grupos nacionales en temas que son cruciales para la reproducción de su lengua y su cultura (por ejemplo, esquemas de federalismo o de proceso consociativo que permitan a las minorías nacionales ejercer el autogobierno).

Estamos aquí ante principios nacionalistas familiares; sin embargo, lo que define a un nacionalismo liberal es un conjunto de restricciones sobre estos principios nacionalistas, restricciones como por ejemplo:

- Una forma liberal de nacionalismo no trata de imponer de manera coercitiva una identidad nacional a aquellos que no la comparten. Desde el esquema de un nacionalismo liberal, las instituciones públicas pueden llevar el sello de un particular carácter nacional (por ejemplo, las instituciones

* Este capítulo fue escrito como un trabajo introductorio para un simposio holandés-israelí titulado «Nationalism, Multiculturalism and Liberal Democracy», publicado en *Ethical Theory and Moral Practice*, vol. 1, 1998. El simposio contiene artículos de Yael Tamir, Albert Musschenga, Eerik Lagerspetz, Chaim Gans, Adrian Favell y Wibren van der Burg.

1. Para una serie de recientes defensas del nacionalismo liberal, véanse Tamir, 1993; Margalit y Raz, 1990; Miller, 1995; Canovan, 1996; Taylor, 1992a, 1997; Walzer, 1997; Spinner, 1994.

pueden adoptar la lengua, las festividades y los símbolos de un grupo nacional particular). Pero no se prohíbe a los individuos que no pertenecen a este grupo nacional que expresen y amen su propia identidad nacional. Los individuos conservan la libertad de hablar o publicar en otra lengua, o de celebrar las festividades y los símbolos de otros grupos nacionales. Por el contrario, es probable que las formas no liberales de nacionalismo utilicen la coerción para promover una identidad nacional común.

• Concomitantemente, mientras que los nacionalismos no liberales tratan a menudo de prohibir formas de discurso o de movilización política que desafíen la concesión de privilegios a una identidad nacional, el nacionalismo liberal permite actividades políticas dirigidas a dar espacio público a un carácter nacional distinto. La gente es libre de alentar la adopción de una lengua oficial diferente, o incluso de procurar la secesión de una región con el fin de constituir un Estado separado. Abogar por estos cambios no se considera necesariamente una deslealtad e, incluso en el caso de que se considere desleal, no se considera motivo suficiente para restringir los derechos democráticos.

• Los nacionalistas liberales tienen una definición más abierta de la comunidad nacional. La pertenencia al grupo nacional no se halla restringida a los miembros de una raza, etnia o religión particular. Hablando en términos generales, cualquiera puede adherirse a la nación si así lo desea. En los nacionalismos no liberales, por el contrario, frecuentemente se impide a los no nacionales integrarse en el grupo nacional e incluso se les prohíbe la expresión de su propia identidad nacional. Hasta épocas muy recientes, para ser un «auténtico» búlgaro, por ejemplo, era preciso tener un apellido búlgaro, ser descendiente de búlgaros de raíz étnica, pertenecer a la iglesia ortodoxa, hablar búlgaro sin ningún acento y vestirse como un búlgaro. No es necesario decir que es muy difícil que los turcos que viven en Bulgaria sean aceptados algún día como miembros de la nación búlgara, incluso en el caso de que deseen integrarse.

• En parte como resultado de este carácter incluyente, las naciones liberales manifiestan un concepto mucho más débil de la identidad nacional. Con el fin de posibilitar que las personas de diferentes orígenes etnoculturales se conviertan en miembros de la nación iguales y de pleno derecho y permitir la más amplia gama posible de diversidad y disensión individual, los términos de la admisión son relativamente débiles —por ejemplo, aprender la lengua, participar en las instituciones públicas comunes y quizás expresar un compromiso por la supervivencia a largo plazo de la nación—. Unirse a la nación no exige que uno abandone su apellido, su religión, sus

costumbres, sus prácticas de ocio, etc. Esto queda reflejado en los requisitos de naturalización que adoptan la mayoría de los Estados liberales, requisitos que subrayan la adquisición de la lengua, el aprendizaje de unas nociones sobre la historia y las instituciones de la nación y la expresión de lealtad a la supervivencia a largo plazo de la nación, pero no exigen la adopción de una religión en particular o de un concepto de la vida buena.[2]

- El nacionalismo liberal no es agresivo y no trata de desmantelar las instituciones de autogobierno de otros grupos nacionales dentro del mismo Estado o en otros Estados. Por consiguiente, el nacionalismo liberal está dispuesto a conceder reconocimiento público a aquellas minorías nacionales que dentro del Estado insistan coherente y democráticamente en su diferencia nacional y también está dispuesto a compartir el espacio público con ellas. En particular, los grupos territorialmente concentrados que se vieron involuntariamente incorporados al Estado no quedan obligados a adoptar la identidad nacional de la mayoría. Si grupos como los de los quebequeses, los catalanes, los flamencos o los escoceses se consideran a sí mismos naciones distintas dentro de un Estado mayor, entonces su diferencia nacional quedará reconocida en la vida pública y en los símbolos públicos mediante elementos tales como el carácter oficial de su lengua, los derechos de autogobierno y el reconocimiento de sus diferentes tradiciones jurídicas. Al aceptar la legitimidad de estos nacionalismos minoritarios, los nacionalistas liberales rechazan el objetivo de un mundo de Estados-nación homogéneos y aceptan la necesidad y la legitimidad de los Estados «multinacionales», en cuyo seno pueden coexistir dos o más naciones autogobernadas.

Esto es simplemente un mínimo esquema del nacionalismo liberal y muestra en qué difiere de las formas no liberales de nacionalismo.[3] Las

2. En la medida en que la construcción nacional liberal implica la difusión de una cultura nacional común a lo largo del territorio del Estado, es una forma débil de cultura —lo que yo he llamado «cultura societal», una cultura centrada más en una lengua compartida que se usa en una amplia gama de instituciones societales (escuelas, medios de comunicación, derecho, economía, administración, etc.) que en unas creencias religiosas comunes o en unas costumbres familiares y unos estilos personales de vida compartidos (véase el Capítulo 1). En los Estados no liberales, por el contrario, la adquisición de una identidad nacional exige una forma mucho más fuerte de integración cultural, una integración que no sólo incluya una lengua y unas instituciones públicas comunes, sino también elementos religiosos, rituales y de estilo de vida.

3. Algunos comentaristas han tratado de resumir las diferencias entre el nacionalismo liberal y el no liberal etiquetándolos de nacionalismo «cívico» en contraposición al nacionalismo «étnico» (por ejemplo, Ignatieff, 1993). Desde este punto de vista estándar, el na-

teorías del nacionalismo liberal nos proporcionan una serie de líneas maestras sobre el modo en que deben acomodarse esos grupos que se ven a sí mismos como «naciones» y que buscan la obtención de derechos de reconocimiento nacional y de autogobierno.

Sin embargo, además de estas naciones, hay también muchos tipos de grupos culturales no nacionales que buscan reconocimiento y acomodo, como los grupos de inmigrantes y de refugiados, las minorías religiosas, e incluso los grupos culturales no étnicos como los gays o los discapacitados. Esto nos lleva a la segunda área de posible convergencia en los trabajos recientes —a saber, la de las ideas del *multiculturalismo liberal*—.[4] El multiculturalismo liberal acepta que esos grupos hacen una reclamación válida, no sólo en cuanto a la tolerancia y a la no discriminación, sino también en cuanto al explícito acomodo, reconocimiento y representación en el seno de las instituciones de la sociedad mayor. El multiculturalismo puede adoptar la forma de una revisión del currículo educativo con el fin de que se incluya en él la historia y la cultura de los grupos minoritarios; la forma de la creación de juntas consultivas en las que poder deliberar con los miembros de los grupos minoritarios; del reconocimiento de los días festivos de los grupos de las minorías religiosas; de la preparación de agentes de policía, trabajadores sociales y profesionales de la salud sensibles a las diferencias culturales en el ejercicio de su trabajo; del desarrollo de medidas que sean capaces de garantizar que no se pasará por alto a los grupos minoritarios o que no serán presentados de modo estereotipado en los medios de comunicación; etc.

---

cionalismo cívico define la pertenencia nacional puramente en términos de adhesión a principios democráticos, mientras que el nacionalismo étnico define la pertenencia nacional en términos de una lengua, una cultura y una ascendencia étnica comunes. Sin embargo, esto es potencialmente engañoso. Incluso en la más liberal de las democracias, la construcción nacional va más allá de la difusión de los principios políticos. También implica la difusión de una lengua y una cultura nacional común. Lo que distingue la construcción nacional liberal del nacionalismo no liberal no es la ausencia de toda preocupación por la lengua, la cultura y la identidad nacional, sino más bien el contenido, alcance y carácter incluyente de esa cultura nacional, así como las formas de incorporación a ella. Además, no existe una distinción entre los nacionalismos liberal y no liberal, sino varias. Y cada una de esas distinciones implica una cuestión de grado. No podemos, por tanto, dividir los movimientos nacionalistas del mundo real en dos categorías: liberal y no liberal. En vez de eso, los movimientos nacionalistas resultarán ser más liberales en ciertas escalas y menos liberales en otras. Para una discusión más amplia, véase Kymlicka, 1998b y también el Capítulo 10 de la presente obra.

4. Para una exposición del planteamiento de los defensores del multiculturalismo liberal, véase Spinner, 1994; Taylor, 1992a; Baubock, 1994; Raz, 1994; Phillips, 1995; Young, 1990.

Aquí, una vez más, podemos especificar un cierto número de restricciones que un concepto del multiculturalismo netamente liberal debería respetar: la pertenencia a estos grupos no debe venir impuesta por el Estado, sino que ha de constituir más bien una cuestión de autoidentidad; los miembros individuales deben ser libres de cuestionar y rechazar cualquier identidad heredada o adoptada con anterioridad, si así lo deciden, y tienen un derecho efectivo a abandonar cualquier grupo de identidad; estos grupos no deben violar los derechos civiles o políticos básicos de sus miembros; y las adaptaciones multiculturales deben tratar de reducir las desigualdades de poder entre los grupos, en vez de permitir que un grupo domine sobre otros.

Podemos describir tanto el nacionalismo liberal como el multiculturalismo liberal como sendas formas de «culturalismo liberal». El culturalismo liberal es la perspectiva que sostiene que los Estados liberal democráticos no sólo deberían hacer respetar el familiar conjunto de habituales derechos políticos y civiles de ciudadanía que amparan todas las democracias liberales; también deben adoptar varios derechos específicos de grupo o políticas dirigidas a reconocer y a acomodar las diferentes identidades y necesidades de los grupos etnoculturales. Estas medidas van desde las políticas educativas multiculturales a los derechos lingüísticos, pasando por las garantías de representación política y por la protección constitucional de los tratados con los pueblos indígenas. Para los culturalistas liberales, la justicia etnocultural exige frecuentemente la adopción de estas diversas formas de medidas específicas de grupo, aunque para ser coherentes con el culturalismo liberal dichas medidas deben cumplir una serie de condiciones, como las que hemos indicado más arriba.[5] En particular, los culturalistas liberales apoyan las políticas que hacen posible que los miembros de los grupos étnicos y nacionales expresen y promuevan su cultura y su identidad, pero rechazan cualquier política que imponga a la gente la *obligación* de abrazarlas.

Podría decirse que el culturalismo liberal se ha convertido en la posición dominante en la bibliografía actual y que la mayoría de los debates se centran en cómo desarrollar y refinar la posición culturalista liberal, más que en si debe aceptarse o no.

5. Resumo estas condiciones en la doble idea de «libertad dentro de los grupos» e «igualdad entre los grupos». Esto exige aceptar algunas formas de «protección externa» que reducen la vulnerabilidad de los grupos minoritarios ante el poder político y económico, y rechazar, en cambio, las «restricciones internas», que implican un intento por parte de los grupos de restringir las libertades civiles y políticas básicas de sus propios miembros. Véase el Capítulo 1.

2. ¿Cuáles son las alternativas al culturalismo liberal?

¿Cómo se ha llegado tan rápidamente a este consenso, después de que las posiciones defendidas por los culturalistas liberales hayan sido omitidas o censuradas por la mayoría de los liberales hasta épocas muy recientes? Una posible explicación es que los argumentos de los culturalistas liberales han sido tan irresistibles y persuasivos que han convencido a todo el mundo. Como defensor del culturalismo liberal, desearía que esto fuera cierto. Pero creo que una explicación más plausible es la que afirma que no existe ninguna posición clara alternativa. El culturalismo liberal ha ganado, como si dijéramos, por incomparecencia de la parte contraria.

Desde luego, uno puede imaginar alternativas al culturalismo liberal, a pesar de que aún no se hayan desarrollado en la bibliografía actual. Dos son las opciones principales que vienen inmediatamente a la cabeza. Una sería tratar de mostrar que el antiguo modelo de la ciudadanía republicana unitaria, modelo en el cual todos los ciudadanos comparten un conjunto idéntico de derechos de ciudadanía, puede ser actualizado para abordar con él las cuestiones de la diversidad etnocultural, a pesar de haber sido originalmente desarrollado en un contexto de comunidades políticas mucho más homogéneo. Se podría argumentar que los intereses que tenemos en común son mucho más importantes que las identidades que nos dividen y que, por consiguiente, el culturalismo liberal nos aparta de nuestros más importantes intereses comunes como seres humanos. Más aún, uno podría argumentar que un excesivo énfasis en la diversidad corre el riesgo de socavar la propia capacidad para una deliberación democrática sobre el bien común.[6]

Esta postura, sin embargo, se enfrenta al problema de que sus tradicionales pretensiones de neutralidad etnocultural no pueden seguir sosteniéndose. Los republicanos las han utilizado para argumentar que un régimen basado en los derechos de ciudadanía común es neutral respecto a los grupos etnoculturales. Al no contemplar derechos específicos de grupo, el Estado trata las identidades etnoculturales como una cuestión de elección individual perteneciente al ámbito privado y ni obstaculiza ni fomenta las prácticas de ningún grupo etnocultural en concreto.

No obstante, esta pretensión de neutralidad ha sido recientemente derribada por algunos autores.[7] Lo que en apariencia parece un sistema neutral

6. Podría decirse que ésta es la posición de van Gunsteren, 1998; véase Ward, 1991.

7. Para una exposición de las críticas a esta reclamación de neutralidad, véase Tamir, 1993; Spinner, 1994.

de derechos comunes resulta ser, tras un examen más atento, un sistema fuertemente inclinado a favor del grupo mayoritario. Es la lengua de la mayoría la que se usa en las instituciones públicas; son los días festivos de la mayoría los que reconoce el calendario público; es la historia de la mayoría la que se enseña en las escuelas; etc. Además, estos ejemplos que muestran el privilegio de la lengua y la cultura de la mayoría no pueden considerarse alejamientos menores o accidentales del ideal de neutralidad etnocultural; contribuyen a definir la estructura misma del Estado liberal, que a su vez da forma a la estructura de la sociedad mayor. Una vez que ha quedado descartada la pretensión de neutralidad, el compromiso republicano en favor de la ciudadanía unitaria se vuelve problemático, pues más que abordarlas sin ambages, evita el tipo de cuestiones de justicia etnocultural que el culturalismo liberal trata de examinar.

Las preocupaciones republicanas por proteger la posibilidad del diálogo civil y la razón pública común son válidas, y por eso una de las áreas del trabajo reciente de los culturalistas liberales se ha centrado en cómo reconciliar la democracia deliberativa con la ciudadanía de los grupos diferenciados.[8] Aún no sabemos si las preocupaciones republicanas sobre la virtud cívica encontrarían pleno acomodo en el seno del culturalismo liberal. Sin embargo, los argumentos que esgrimen los neorrepublicanos al decir que el concepto unitario de la ciudadanía puede abordar las cuestiones relacionadas con la lengua, la cultura y la identidad de un modo justo para todos los grupos etnoculturales siguen siendo poco más que un conjunto de pagarés.

Una segunda alternativa sería promover un tipo de pluralización de la ciudadanía aún más radical, una pluralización que no sólo rechazase el compromiso republicano con la ciudadanía unitaria, sino también la insistencia liberal en que los derechos específicos de grupo deben estar limitados por los principios liberales de la libertad individual, la igualdad social y la democracia política. Este tipo de posición se inspira en una gran diversidad de autores (William Connolly, Jacques Derrida, Julia Kristeva, Judith Butler, etc.) y puede etiquetarse de un buen número de maneras: posliberal, posmoderna, poscolonial... Lo que comparten todas estas versiones de una política de la diferencia es que no tratan de contener las diferencias mediante las restricciones de la justicia liberal. A fin de cuentas, argumentan, la justicia liberal sólo es una más entre las muchas normas culturales y ninguna de

8. Véanse por ejemplo, M. Williams, 1998; Phillips, 1995; Young, 1996; Spinner, 1994. Véase también el Capítulo 14 de la presente obra.

ellas debería contar con privilegios, pero todas deben politizarse y cuestionarse en una sociedad multicultural.[9]

Una de las dificultades que presenta esta aproximación es que opera en un plano más abstracto o metateórico que el culturalismo liberal y, por consiguiente, no siempre resulta fácil encontrar los puntos exactos de fricción polémica. Que los teóricos de una sociedad multicultural no deberían dar por supuestas «nuestras» normas liberales y harían mejor en mostrarse dispuestos a considerar las objeciones y las alternativas planteadas por los grupos no liberales es un buen consejo. Ahora bien, el hecho de decir que deberíamos considerar esas objeciones y alternativas no implica necesariamente que debamos aceptarlas. No tendríamos que ahorrarle críticas al culturalismo liberal, aunque tampoco deberíamos descartar la posibilidad de que surja de esas críticas como el enfoque más prometedor para las cuestiones relacionadas con la justicia etnocultural. En cualquier caso, no creo que los posmodernos hayan proporcionado ninguna razón irresistible para descartar este extremo.

De hecho, en la medida en que el enfoque posmoderno trata de ofrecer una explicación positiva de la justicia etnocultural, no se ve claro en qué puntos difiere del culturalismo liberal.[10] Los posmodernos se muestran con frecuencia motivados por a) un deseo de evitar la esencialización de las identidades y b) un deseo de evitar el imperialismo cultural eurocéntrico. ¿En qué difiere esto (excepto por la retórica) de las restricciones liberales que he expuesto anteriormente: por ejemplo, de que a) los individuos hayan de ser libres para poner en cuestión y rechazar las identidades atribuidas o de que b) las políticas específicas de grupo deban ir encaminadas a promover la igualdad y la ausencia de predominio entre los grupos? ¿De qué modo podría la preocupación posmoderna tanto por el esencialismo como por el etnocentrismo conducir a una teoría de los derechos lingüísticos diferente, pongamos por caso, de la que propugna el enfoque culturalista liberal? Que yo sepa, el enfoque posmoderno simplemente no se ha desarrollado con el suficiente detalle como para determinar si difiere o no, y de qué modo lo hace, de lo planteado en cuestiones concretas por el culturalismo liberal.

9. Para las afirmaciones clásicas, véase Connolly, 1991, 1995.

10. Hace tiempo que se discute sobre la cuestión de si los posmodernos pueden respaldar cualquier conjunto sustantivo de normas de justicia sin entrar en una «contradicción performativa» —es decir, sin violar su propias críticas metateóricas de la «razón» y la «verdad»—. En cualquier caso, dejaré esta cuestión a un lado.

Por consiguiente, ni el republicanismo unitario ni el posmodernismo brindan una clara alternativa al culturalismo liberal.[11] Como consecuencia, el enfoque culturalista liberal se ha vuelto dominante por falta de alternativa. El viejo modelo de la ciudadanía unitaria ha revelado ser un fraude y la alternativa posmoderna aún está insuficientemente desarrollada. Podría decirse que ésta es la principal carencia del debate. En relación con las cuestiones de la justicia etnocultural, necesitamos un abanico de enfoques más amplio. Es imposible evaluar adecuadamente los puntos fuertes y las debilidades del culturalismo liberal mientras no tengamos una idea más clara de cuáles son sus alternativas.

3. Las cuestiones no resueltas del culturalismo liberal

Aunque la mayoría de los autores están trabajando en el extenso campo del culturalismo liberal, esto no significa que estén satisfechos con las teorías existentes del nacionalismo liberal o del multiculturalismo liberal. Por el contrario, han surgido muchas cuestiones relacionadas con estas teorías, que pueden organizarse bajo dos grandes epígrafes: metodológicas y normativas.

a) Cuestiones metodológicas

Es frecuente que se elogien las teorías del culturalismo liberal por haber reconocido y abordado cuestiones de importancia en el mundo real, cuestiones que previamente habían sido descuidadas. Pero también se las critica por no haber sabido apreciar acertadamente la relación entre la teoría y la práctica.

Por ejemplo, a menudo se ha dicho lo siguiente:

• Las teorías existentes se han desarrollado a partir de una muestra casuística sesgada o selectiva y, posteriormente, se han generalizado las conclusiones a todas las democracias occidentales. La preocupación en este caso no es sólo que pudieran presentarse muchos factores de complicación

11. Hay otros enfoques posibles (por ejemplo, el del fundamentalismo religioso; o el de las formas raciales de nacionalismo). Sin embargo, no es probable que dichos enfoques logren muchos adeptos entre los teóricos políticos occidentales.

en algunos países (por ejemplo, tensiones históricas entre grupos) que dificultasen la aplicación de la teoría, sino también que las categorías básicas del culturalismo liberal (por ejemplo, «multiculturalismo», «inmigrantes», «derechos de las minorías») sólo tuvieran sentido en algunos países, pero no en otros.

- Las teorías existentes descuidan importantes desarrollos del estudio de la etnicidad y la cultura realizados por antropólogos, sociólogos o científicos políticos. En particular, el culturalismo liberal subestima los usos estratégicos de la identidad y la pertenencia al grupo y sobrevalora el papel de las normas y creencias compartidas al explicar la cohesión de las entidades culturales o políticas.
- Las teorías existentes no logran distinguir adecuadamente los diferentes niveles de análisis. En particular, no consiguen distinguir la teoría ideal (el aspecto que tendría una sociedad idealmente justa) de la segunda descripción mejor (lo que la justicia exige aquí y ahora) y de la descripción empírica (qué es lo que los grupos existentes piden en realidad). O bien mezclan las proposiciones normativas con las aclaratorias. Por ejemplo, el hecho de que ciertos derechos específicos de grupo puedan ser congruentes *en teoría* con los valores liberal democráticos no significa que los grupos que exigen esos derechos estén motivados *en la práctica* por valores liberal democráticos. Además, es con frecuencia difícil determinar cuál es la exigencia que plantean los teóricos del culturalismo liberal. ¿Están defendiendo la congruencia teórica de los derechos específicos de grupo y los valores liberales, u ofreciendo una descripción y una explicación de los motivos de los grupos minoritarios realmente existentes en el seno de las democracias liberales?
- Las teorías existentes carecen del tipo de especificidad institucional que se necesita para valorar si sus propuestas son atractivas o al menos coherentes. Por ejemplo, ¿qué quiere decir garantizar una representación proporcional a los grupos etnoculturales en el proceso político? ¿Cómo decidiremos qué grupos tienen derecho a esa garantía de representación y quién pertenece a esos grupos? Sin especificidad institucional es difícil valorar los principios de la representación de grupos.[12]

Creo que todas estas críticas de al menos algunos de los principales autores del culturalismo liberal (incluido yo mismo) son válidas. Sin embargo, no está claro qué es lo que se sigue de ellas. A fin de cuentas, pueden plantearse críticas similares virtualmente a toda la filosofía política contem-

12. Estas críticas se discuten en Favell, 1999.

poránea, ya sea liberal, comunitarista, republicana o posmoderna. Estos son los gajes del oficio, más que las debilidades del enfoque de cualquier autor o corriente particular. No está claro que estos defectos sean peores en el culturalismo liberal que en otros enfoques, o que las principales demandas del culturalismo liberal descansen de forma crucial sobre esos fallos.[13]

En cualquier caso, vale la pena recordar que éste es un campo relativamente nuevo y que uno debe esperar una cierta falta de sofisticación en los estadios iniciales de cualquier debate. De hecho, es impresionante todo el progreso que se ha logrado en un periodo de tiempo comparativamente corto en cuanto a corregir algunos de esos defectos metodológicos. Hoy en día, los teóricos del culturalismo liberal examinan una gama mucho más amplia de grupos y países, desarrollan un abanico de argumentos y principios más amplio, se fundan en la experiencia de una banda de disciplinas más ancha y trabajan con un grado de especificidad institucional mucho mayor del que resultaba evidente hace sólo cinco o diez años.[14]

Además, mi propia lectura es que el aumento de la sofisticación metodológica del debate ha tendido a robustecer y no a debilitar las principales demandas del culturalismo liberal. Cuantos más casos estudiemos, tanto más fuerte se vuelve el argumento de que un régimen de derechos comunes no puede garantizar la justicia etnocultural.

b) Cuestiones normativas

Las teorías del culturalismo liberal cubren una enorme gama de medidas políticas, desde los derechos lingüísticos a la representación de grupo, pasando por la política de inmigración y la educación multicultural. Sería necesario un libro para intentar describir todas las propuestas que los culturalistas liberales han planteado en relación con esas medidas, o para eva-

13. De hecho, argumentaré que la tradicional hostilidad liberal hacia los derechos específicos de los grupos descansa en una serie de casos seleccionados y en excesos de generalización. Por ejemplo, los modelos de las relaciones entre la Iglesia y el Estado se han generalizado erróneamente a otras áreas de diversidad etnocultural; y las objeciones a las instituciones segregadas destinadas a los afroamericanos han sido erróneamente generalizadas a todas las formas de tratamiento «separado pero igual» aplicadas a los grupos étnicos.

14. Para poner un ejemplo, comparemos las discusiones sobre la representación de grupo en Phillips, 1995 y M. Williams, 1998 con las de Young, 1990 o Van Dyke, 1977. Creo que cualquier lector imparcial estará de acuerdo en que se ha realizado un enorme progreso en cuanto a la extensión, el carácter interdisciplinario y la especificidad institucional del debate.

luar todos los argumentos que se han sugerido a favor o en contra de estas propuestas.

Quisiera, sin embargo, mencionar unas cuantas cuestiones más generales que se han planteado sobre los fundamentos morales del culturalismo liberal. He señalado antes que el culturalismo liberal, en su formulación más general, es el punto de vista que sostiene que los Estados liberal democráticos no sólo deberían hacer respetar el familiar conjunto de habituales derechos civiles y políticos de ciudadanía, sino adoptar también varios derechos específicos de grupo o medidas dirigidas a reconocer y acomodar las distintivas identidades y necesidades de los grupos etnoculturales.

Pero ¿por qué es tan importante reconocer y brindar acomodo a las identidades y las prácticas etnoculturales? ¿Por qué es relevante que la sociedad sea multicultural? ¿Por qué deberíamos considerar la pertenencia a los grupos etnoculturales, o la potencial pérdida de las diversas culturas, una cuestión de importancia política, en vez de simples decisiones privadas de estilo de vida? Podemos identificar al menos tres argumentos distintos dentro del campo del culturalismo liberal:

- Algunos teóricos subrayan la importancia de mostrar respeto a la *identidad*. Desde este punto de vista, existe una profunda necesidad humana de ver reconocida y respetada por otros la propia identidad. Percibir que la propia identidad es omitida o poco reconocida por la sociedad produce un daño profundo en el sentido personal del propio respeto. Los derechos de las minorías satisfacen la necesidad de este reconocimiento.
- Algunos teóricos brindan un argumento más instrumental en favor de los derechos culturales, subrayando el papel que juega la pertenencia cultural en cuanto a promover la *libertad* o la autonomía individual. Desde este punto de vista, la cultura propia determina los límites de lo imaginable, de modo que si las opciones disponibles en una cultura disminuyen, también disminuye la autonomía. Los derechos de las minorías protegen esos contextos culturales de elección.
- Por último, algunas personas destacan el valor intrínseco de las *diversas culturas* existentes en una sociedad. Las distintas culturas se consideran depositarias de formas únicas de creatividad y realización humana y dejarlas desaparecer es perder algo de valor intrínseco. Los derechos de las minorías preservan estas culturas intrínsecamente valiosas.

Por ejemplo, en otros trabajos presentados en el simposio holandés-israelí, Yael Tamir examina y defiende el carácter central del argumento de la

identidad en la obra de Isaiah Berlin; Eerik Lagerspetz confía notablemente en el argumento instrumental por lo que hace a la defensa de los derechos lingüísticos, mientras que evita confiar en el argumento de la identidad; Chaim Gans sostiene que los argumentos de identidad y libertad están mutuamente relacionados, aunque es preciso completarlos con otros argumentos; Albert Musschenga explora el argumento del valor intrínseco, pero concluye que debe subordinarse a los argumentos de libertad e identidad; y Wibren van der Burg examina el argumento de identidad, pero concluye que funciona mejor en algunos casos de reconocimiento que en otros.[15]

En resumen, mientras que todos estos autores trabajan en el marco general del culturalismo liberal, no hay ningún consenso entre ellos respecto a los fundamentos normativos de esta posición. No hay acuerdo sobre los méritos relativos de estas tres justificaciones del culturalismo liberal, o sobre qué deberíamos hacer cuando estas justificaciones indiquen direcciones distintas en cuanto a las medidas a adoptar. Varios de los trabajos recientes han explorado también estas disputas sobre el fundamento moral del culturalismo liberal.[16]

No es arriesgado decir que el culturalismo liberal ha tocado una fibra sensible en muchas personas. Y esto, combinado con la falta de cualquier alternativa bien desarrollada, contribuye a explicar por qué se ha convertido tan rápidamente en la posición de consenso de la literatura. Sin embargo, queda mucho trabajo por hacer en cuanto a desarrollar estas intuiciones hasta darles la forma de teorías metodológicamente sofisticadas y filosóficamente satisfactorias.

15. Estos trabajos se encuentran hoy publicados en *Ethical Theory and Moral Practice*, 1/2, 1998.

16. Para otras discusiones sobre los fundamentos morales del culturalismo liberal que tratan de identificar y valorar el tipo de interés que tiene la gente en su lengua, su cultura y su identidad nacional, véanse Waldron, 1995; Margalit y Halbertal, 1994; Tomasí, 1995; Réaume, 1995.

3

¿ES NECESARIA UNA TEORÍA LIBERAL DE LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS? RESPUESTA A CARENS, YOUNG, PAREKH Y FORST*

La teoría de los derechos de las minorías desarrollada en mi obra *Ciudadanía multicultural* ha recibido críticas provenientes de muchos frentes. Algunos argumentan que no es lo suficientemente liberal y que está demasiado dispuesta a poner en un compromiso los principios liberales universales para acomodar sentimientos, identidades y aspiraciones con frecuencia no liberales. Sin embargo, otros argumentan que es demasiado deudora de los valores liberales universales y que no es lo bastante sensible a los factores contextuales y a las diferencias culturales. Los comentaristas a los que respondo en este capítulo —Joseph Carens, Iris Young, Bhikhu Parekh y Rainer Forst— pertenecen principalmente a esta última categoría. Mi objetivo, por tanto, no es defender la necesidad de los derechos de las minorías (derechos que estos críticos aceptan), sino más bien explicar cómo y por qué he ubicado esos derechos en un marco liberal. Quisiera comenzar agradeciendo a mis comentaristas sus reflexivos y francos comentarios sobre mi trabajo. Han interpretado mis escritos de forma imparcial, comprendido los términos y los argumentos básicos de mi enfoque y planteado a este respecto varias cuestiones importantes y difíciles.

No estoy seguro de cómo responder del modo más adecuado a sus preguntas. Estos comentaristas han planteado problemas auténticos. Mi enfoque exige tomar algunas decisiones difíciles, tratar de trazar lo mejor que podamos líneas divisorias en aguas oscuras y, en ocasiones, tolerar situaciones que nos parecen objetables y rechazar peticiones hacia las que sentimos cierta simpatía. El único modo de defender mi enfoque, por consiguiente, no consiste en pretender que da a cada cual todo lo que desea, sino más bien

* Este capítulo fue originalmente escrito como respuesta a los comentarios que sobre mi libro *Ciudadanía multicultural* realizaron Joseph Carens, Iris Marion Young y Bhikhu Parekh en un encuentro destinado a que «el autor se enfrente a los críticos» celebrado durante la reunión mantenida en 1996 en Chicago por la Asociación Estadounidense de Ciencia Política. Los comentarios y la respuesta fueron publicados, junto a otros comentarios de Rainer Forst, durante un simposio en *Constellations*, 4/1, 1997.

en mostrar que los enfoques alternativos tienen costes aún mayores en términos de nuestros ideales morales.

Mostrar esto, no obstante, requeriría comparar mi enfoque con otros en toda una serie de cuestiones, señalando sus respectivos puntos fuertes y débiles, y decidir después cuál de las perspectivas es, en conjunto, más prometedora. Ésta es una tarea imposible, no sólo porque requeriría un libro entero, sino —y esto es lo más importante— porque no tenemos suficientes alternativas sobre la mesa.

En la medida en que los teóricos liberales han debatido el estatuto de los grupos etnoculturales, es lógico que hayan propuesto un principio generalizado de «no discriminación» como elemento clave para la justicia en las relaciones etnoculturales. Han asumido que el mejor enfoque consiste en adoptar con los grupos etnoculturales el mismo tipo de estrategia que ha adoptado el Estado liberal respecto de los grupos religiosos. Los grupos etnoculturales, al igual que los grupos religiosos, deben recibir protección frente a la discriminación, pero la conservación y la reproducción de estos grupos debería dejarse a la libre elección de los individuos en la esfera privada, sin ayuda ni estorbo por parte del Estado. Si existe algún enfoque bien establecido y alternativo al mío, sin duda es éste.

Mi argumento afirma que este ortodoxo punto de vista liberal no sólo es injusto respecto de determinados grupos etnoculturales, sino que en realidad es incoherente. El Estado no puede evitar la asunción de un papel activo en la reproducción de las culturas, por las razones que resume el artículo de Carens. Y me parece que todos mis comentaristas están de acuerdo conmigo en este punto. Mi enfoque no es la única alternativa a este ortodoxo punto de vista liberal, pero por el momento disponemos de pocas alternativas bien desarrolladas en la bibliografía existente.[1] Por tanto, nos hallamos en una fase demasiado temprana del debate para juzgar si las objeciones planteadas por mis comentaristas resultan o no fatales para mi enfoque. Puede que re-

1. Un importante intento de desarrollar esta explicación sistemática es la de Spinner, 1994. No obstante, creo que esta explicación es ampliamente complementaria a la mía por el hecho de que descansa en algunas distinciones básicas idénticas (por ejemplo, la que se establece entre los grupos étnicos inmigrantes y las minorías nacionales integradas) y en algunas interpretaciones iguales de los principios liberales (como la del papel de la autonomía). Otros teóricos han esquematizado algunos conceptos o principios que consideran deben regir los enfoques liberales relacionados con las demandas etnoculturales (por ejemplo Raz, Taylor, Habermas). Pero se trata más de esquemas que de teorías sistemáticas. Es imposible decir (al menos para mí) qué es lo que implican sus conceptos abstractos en los debates específicos sobre las particulares demandas de los grupos concretos.

velen ser el tipo de difíciles decisiones y compromisos que deberán acompañar a toda teoría elaborada, decisiones y compromisos que de hecho minimiza mi enfoque. Necesitamos tener más teorías sobre la mesa antes de poder juzgar el alcance de estas objeciones. Espero, por lo menos, que mi libro anime a otros a desarrollarlas.

Mientras tanto, permítanme intentar al menos embotar el filo de algunas de esas objeciones. Empezaré recordando brevemente la motivación principal y la metodología del libro, para después escoger algunos de los principales puntos suscitados por los comentarios. Mi punto de partida, como acertadamente señala Carens, viene constituido por las prácticas reales de las democracias liberales respecto de los grupos etnoculturales. Si examinamos esas prácticas, hallaremos que virtualmente en todas las democracias liberales se efectúa una neta distinción entre los inmigrantes (legales y naturalizados)[2] y las minorías nacionales.

Se espera que los inmigrantes se integren en la sociedad principal y esta expectativa viene respaldada por el vigor de las leyes y las políticas públicas. Por ejemplo, los inmigrantes deben aprender la lengua dominante de su nuevo país y los hechos básicos sobre su historia y sus instituciones políticas para obtener la ciudadanía. De manera similar, se exige legalmente que sus hijos aprendan en el colegio la lengua dominante y el acceso a muchos de los puestos, contratos, servicios y programas gubernamentales depende de la fluidez de dicha lengua. Se los anima, incluso se los presiona, para que consideren que sus oportunidades vitales se hallan vinculadas a la participación en las instituciones educativas, económicas, políticas y legales comunes que operan en la lengua dominante.

Este tipo de integración lingüística e institucional no requiere una completa asimilación cultural y se permite, y de hecho se anima, a los inmigrantes de muchas democracias occidentales a que mantengan algunas de sus prácticas e identidades etnoculturales. Y es cada vez más frecuente que se les reconozcan diversos derechos y exenciones —lo que yo he llamado de-

2. Digo «legales y naturalizados» para destacar que me estoy refiriendo a los inmigrantes que entran legalmente en el país, que tienen derecho a convertirse en ciudadanos y que suscitan la esperanza, en el gobierno receptor, de que, de hecho, adopten la ciudadanía. Este tipo de inmigrantes son muy diferentes de los inmigrantes ilegales o de los trabajadores invitados, de quienes no se espera que se naturalicen, que de hecho no tienen derecho a hacerlo, y que pueden no tener siquiera derecho a trabajar o a residir permanentemente en el país. Más adelante abordo esta cuestión. En el resto del capítulo, a menos que se especifique lo contrario, utilizo el término «inmigrantes» para referirme a los inmigrantes legalmente admitidos con derecho a naturalizarse.

rechos «poliétnicos», aunque tal vez fuera mejor llamarlos «derechos de acomodo»[3]— para permitir el mantenimiento de estas prácticas pese a integrarse en las instituciones comunes.

Las minorías nacionales reciben una consideración muy diferente en la mayoría de las democracias occidentales. Han solido ser objeto del mismo tipo de presión que se ejerce sobre los inmigrantes para que acepten la integración lingüística e institucional, sobre todo en los siglos XVIII y XIX. Sin embargo, en el transcurso del siglo XX, ha surgido una nueva pauta de comportamiento. En vez de procurar la integración, los Estados han concedido diversas competencias de autogobierno que las capacitan para vivir y trabajar en sus propias instituciones educativas, económicas y políticas, operando en su propia lengua.

Este tratamiento diferencial de los inmigrantes y las minorías nacionales ha sido un sorprendente hecho de las democracias liberales durante el siglo XX. Se trata de un rasgo bien establecido en las democracias liberales, un rasgo sorprendentemente poco controvertido en la mayoría de los países. Y sin embargo, apenas se ha abordado en la teoría normativa liberal. Es difícil pensar en un solo teórico liberal de primer rango que haya abordado este tratamiento diferencial, ya sea para defenderlo o para criticarlo.

Éste es el punto de partida de mi investigación. Estamos aquí en presencia de un rasgo duradero de las democracias liberales, pero se trata de un rasgo que, más en unos casos y menos en otros, ha sido totalmente desatendido por la teoría política liberal. La motivación de mi libro consiste en ver si podemos colmar esta laguna entre la práctica y la teoría —en ver si podemos encontrar adecuada justificación dentro de la teoría liberal para este diferente tratamiento de los inmigrantes y las minorías nacionales.

Algunas personas creen que el tratamiento histórico de los grupos etnoculturales —en la medida en que se diferencia del enfoque de la no discri-

3. Estoy de acuerdo con Carens en que la expresión derechos «poliétnicos» es potencialmente sesgada (Carens, 1997, pág. 37). El propio Carens prefiere el término derechos de «reconocimiento». Sin embargo, también este término podría tener implicaciones engañosas. Como ha mostrado Nancy Fraser, gran parte del discurso sobre la «política del reconocimiento» ha exagerado el grado en que se desea el reconocimiento como tal y ha descuidado examinar en qué medida el «reconocimiento» implica realmente cuestiones subyacentes de redistribución del poder y de los recursos. Creo que el término «derechos de acomodo» contribuye a destacar que no estamos hablando simplemente de un deseo simbólico de reconocimiento, sino que también debatimos acerca de cambios sustantivos en el modo en que operan las instituciones, cambios encaminados a satisfacer mejor las necesidades de un grupo particular. Véase Fraser, 1995.

minación— refleja simplemente los prejuicios etnocéntricos y no puede justificarse recurriendo a los principios liberales. Desde este punto de vista, el estatuto diferencial de los grupos etnoculturales simplemente refleja la naturaleza o el grado del prejuicio que la mayoría les profesa. Otros creen que el tratamiento histórico de los grupos etnoculturales refleja simplemente la política del poder. Si algunos grupos etnoculturales poseen derechos que otros grupos no poseen, eso sólo se debe a que han tenido un mayor poder político.

Sin embargo, ninguna de estas explicaciones capta el sentido de las prácticas que de hecho realizan las democracias liberales. Sin duda, la historia de todas las democracias liberales exhibe la cicatriz de los prejuicios etnocéntricos, pero esto no explica la razón de que los inmigrantes y las minorías nacionales reciban un trato diferente. Es característico que las culturas mayoritarias se hayan mostrado igualmente desdeñosas respecto de la identidad etnocultural y las prácticas propias de la tierra natal de las minorías y los grupos inmigrantes —ambos elementos han sido considerados inferiores a los de la superior cultura del grupo dominante—. Por consiguiente, ¿cuál es la razón de que hayan presionado para lograr la integración de los inmigrantes, cuando han seguido viendo a las minorías nacionales como a grupos separados y diferentes? La política del poder tampoco nos explica este trato diferencial. A fin de cuentas, muchos grupos inmigrantes se han vuelto extremadamente poderosos, tanto económica como políticamente, mientras que algunas minorías nacionales han quedado prácticamente marginadas.

En realidad, me parece que este trato diferencial refleja diferentes aspiraciones, así como un sentido diferente de las legítimas expectativas. Los inmigrantes y las minorías nacionales tienen distintas creencias respecto a lo que es deseable y respecto a aquello que, legítimamente, tienen derecho a hacer, de modo que ambos grupos aceptan por lo general un cierto grado de trato diferencial. Además, este trato diferencial ha llegado a ser considerado por el grupo dominante como algo aceptable desde el punto de vista de las normas e instituciones básicas de una democracia liberal. El desarrollo histórico de las relaciones etnoculturales en las democracias liberales no refleja únicamente los prejuicios o una política del poder, sino también un proceso de mutua acomodación por el que el sentido de las legítimas expectativas de cada grupo ha desempeñado un papel en cuanto a redefinir la interpretación de las normas y las instituciones liberal democráticas. Tal como ha destacado Donald Horowitz, la resolución de los conflictos étnicos no sólo depende del número de integrantes de los respectivos grupos o de su poder,

sino de los conceptos de legitimidad.[4] Y como ya he señalado más arriba, el resultado de este proceso —el tratamiento diferencial de los inmigrantes y las minorías nacionales— se acepta, de hecho, ampliamente en la mayoría de las democracias liberales.

Por consiguiente, vale la pena contemplar la posibilidad de que las pautas de las relaciones etnoculturales que han surgido en el seno de las democracias liberales constitucionales sean reflejo de la lenta pero firme labor de los principios liberales. De hecho, creo que a lo largo de los años las democracias liberales han aprendido importantes lecciones sobre cómo tratar a los grupos etnoculturales de un modo coherente con las garantías constitucionales de libertad e igualdad. Estas lecciones aún no han sido reconocidas por los teóricos liberales y tampoco incorporadas a sus afirmaciones de principios liberales. Sin embargo, en la medida en que estas pautas han sido elaboradas durante décadas por los legisladores y juristas de las democracias liberales y dado que han resultado ampliamente aceptadas por comentaristas influyentes y ciudadanos ordinarios, nos han proporcionado claves útiles sobre el aspecto que debería tener una teoría liberal de los derechos de las minorías.

¿De qué modo pueden justificar los principios liberales de libertad e igualdad ese trato diferencial? Mi argumento básico puede resumirse como sigue: los Estados modernos desarrollan y consolidan invariablemente lo que yo llamo una «cultura societal» —esto es, un conjunto de instituciones que abarcan tanto la vida pública como la vida privada, provistas de una lengua común que se ha desarrollado históricamente a lo largo del tiempo en un territorio dado y que proporciona a las personas una amplia gama de opciones respecto a cómo encauzar sus vidas—. La aparición de una cultura societal —que requiere la normalización y la difusión de una lengua común, así como la creación y la propagación de instituciones educativas, políticas y legales comunes— es un rasgo de modernización, pero es también algo que recibe un apoyo activo por parte del Estado. De hecho, el Estado es la fuerza motriz que se encuentra detrás de la normalización lingüística y la integración institucional.[5]

4. Horowitz, 1985, págs. 202 y 139; véanse los argumentos de Belanger y Pinard, que sostienen que «la competencia étnica conduce a la aparición de movimientos de conflicto étnico si y sólo si se percibe que dicha competencia es injusta» (1991, pág. 448). Para un ejemplo de cómo los conflictos étnicos no sólo se resuelven por cuestiones de número o poder sino en función de las percepciones de legitimidad, incluidas las reclamaciones históricas de autonomía y territorio, véase Karklins, 1994, pág. 133.

5. Véase la definición de construcción nacional en el Capítulo 1.

Yo sostengo que estas culturas societales son profundamente importantes para el liberalismo, ya que los valores liberales de libertad e igualdad han de definirse y entenderse en relación con ellas. El liberalismo se asienta en el valor de la autonomía individual —esto es, en la importancia de permitir que los individuos realicen decisiones libres e informadas respecto al modo de encauzar sus vidas—, sin embargo, lo que hace posible este tipo de autonomía es el hecho de que nuestra cultura societal ponga a nuestra disposición varias opciones. La libertad, antes que nada, es la capacidad de explorar y revisar los modos de vida que la cultura societal pone a nuestra disposición.

De manera similar, el liberalismo descansa en un compromiso de igualdad de oportunidades —es decir, de igual acceso a las oportunidades educativas y económicas, así como a los tribunales de justicia, los servicios gubernamentales y los foros democráticos—. Sin embargo, lo que hace posible este tipo de igualdad es la difusión de una lengua y unas instituciones comunes en todo el cuerpo social. La igualdad es, antes que nada, una cuestión de igualdad de oportunidades para participar en esas instituciones comunes. Garantizar la libertad y la igualdad de todos los ciudadanos implica, entre otras cosas, garantizar que tengan igual pertenencia a la cultura societal e igual acceso a las oportunidades que ésta pone a su disposición.

La pertenencia a una cultura societal, por tanto, es necesaria para la libertad y la igualdad liberales. Dicho de otro modo, los liberales dicen a menudo que aspiran a crear una sociedad de personas libres e iguales, pero ¿cuál es la «sociedad» relevante? Yo mantengo que si exploramos las nociones liberales de libertad e igualdad, la «sociedad» relevante resulta ser una cultura societal.[6]

Este vínculo entre las culturas societales y los valores liberales proporciona uno de los criterios con los que valorar las demandas de los grupos etnoculturales. Necesitamos tomarnos en serio la importancia de la pertenencia a las culturas societales y cualquier propuesta que haga imposible que la gente disponga de libertad e igualdad en el seno de unas culturas societales viables es incompatible con las aspiraciones liberales.

Esto explica, en mi opinión, por qué resulta apropiado animar, e incluso presionar, a los inmigrantes para que se integren en la cultura societal existente. Se podría pensar que el liberalismo debería permitir que los in-

6. Véase Kymlicka, 1995a, págs. 82-93, donde muestro que los debates sobre la libertad en autores como Mill, Rawls, Dworkin y Raz presuponen la pertenencia a culturas societales. Para un mayor desarrollo de estas ideas, véanse los Capítulos 8 y 9 del presente libro.

migrantes establezcan su propia sociedad o animarles a ello —con unas instituciones propias que operen en su propia lengua— en vez de presionarles para que se integren en instituciones que operan en la lengua dominante. Sin embargo, y por una variedad de razones que expongo en *Ciudadanía multicultural*, esta política no resulta apropiada o practicable en el caso de los grupos constituidos como resultado de la inmigración individual y familiar, pues carecen del tipo de concentración territorial o de las instituciones históricas necesarias para sostener una cultura societal viva (Kymlicka, 1995a, págs. 95-101). Los grupos inmigrantes sólo conseguirían una oscura existencia en los márgenes de la sociedad, hallarían negados tanto la igualdad en el grueso de la sociedad como los medios para desarrollar y sostener una floreciente cultura societal paralela a la sociedad principal. Se verían por tanto desfavorecidos desde el punto de vista económico, educativo y político, así como incapaces de mantener la autonomía de sus miembros. Lo mismo ocurriría si el gobierno adoptase simplemente una política de no intervención respecto de la integración lingüística de los inmigrantes —es decir, si no estimulara ni apoyara la adquisición de la lengua dominante por parte de los inmigrantes o sus hijos—. A largo plazo, esto redundaría simplemente en la marginación de los grupos inmigrantes.

Por consiguiente, la libertad y la igualdad para los inmigrantes requiere libertad e igualdad dentro de las instituciones principales. Y esto, según sostengo, es un doble proceso: en primer lugar, implica la promoción de la integración lingüística e institucional para que los grupos inmigrantes tengan igualdad de oportunidades en las instituciones educativas, políticas y económicas básicas de la sociedad; y en segundo lugar, implica reformar estas instituciones comunes de modo que acomoden las distintivas prácticas etnoculturales de los inmigrantes con el fin de que la integración lingüística e institucional no exija la negación de sus identidades etnoculturales (véase el Capítulo 7).

La situación, no obstante, es diferente en el caso de las minorías nacionales (grupos que formaban sociedades operativas en sus territorios históricos con anterioridad a haber sido incorporados a un Estado mayor). Estos grupos ya poseían una cultura societal —por ejemplo, una completa gama de instituciones que operaban en su propia lengua— cuando fueron incorporados al Estado mayor y han luchado por mantener esas instituciones. Han exigido el tipo de derechos lingüísticos y de autonomía regional necesarios para sostener esas instituciones y esas demandas han sido progresivamente aceptadas por los Estados liberal democráticos (véase el Capítulo 5).

¿Cuál es la razón de que esto no constituya una violación de los principios liberales? A fin de cuentas, ¿no implica esto negar a las minorías nacionales una igualdad de oportunidades en la sociedad mayor? ¿No debería definirse la libertad y la igualdad de las minorías nacionales, como sucede con los inmigrantes, en relación con la participación en las instituciones comunes que operan en la lengua dominante?

No necesariamente. En la medida en que las minorías nacionales forman una sociedad distinta, pueden proporcionar un contexto satisfactorio para la autonomía de sus miembros. De hecho, su cultura societal les proporciona un contexto más satisfactorio del que habrían tenido en caso de que se les hubiera exigido integrarse en la sociedad principal, ya que es la cultura con la que esas minorías se identifican y están más familiarizadas.[7] El proceso de integrarse en otra sociedad es difícil y costoso, y es injusto y poco razonable esperar que las minorías nacionales paguen ese precio. La integración de los inmigrantes es el resultado de la decisión voluntaria de emigrar, y es el único modo viable de lograr su igualdad y su libertad. Por el contrario, esperar que los miembros de las minorías nacionales se integren en las instituciones de la cultura dominante no es ni necesario ni justo. La libertad de los miembros de las minorías nacionales implica la capacidad de vivir y trabajar en su propia cultura societal.

Por supuesto, algunas minorías nacionales —al igual que algunas naciones mayoritarias— no son liberales y, por tanto, restringen las opciones de sus miembros. Algunas personas argumentan que, al menos en este caso, los liberales deberían tratar de integrar a sus miembros en la mayoritaria cultura liberal, en vez de aceptar las demandas de autogobierno. Sin embargo, yo

7. Forst sugiere que, a fin de cuentas, en mi argumento en favor de los derechos de las minorías nacionales «no es primordialmente la cultura como "contexto de elección" lo más importante, sino la cultura como "contexto de identidad"» (1997, pág. 66). Sin embargo, considero que estas nociones son interdependientes. Admito que mi argumento en este punto no era claro, pero lo que pretendía afirmar era que las consideraciones de identidad proporcionan un modo de concretar nuestro interés en la cultura, un interés basado en la autonomía. En principio, tanto la cultura minoritaria propia como la cultura dominante podrían satisfacer el interés de la gente por la cultura como interés basado en la autonomía, pero las consideraciones de identidad proporcionan poderosas razones para vincular el interés y la autonomía de la gente con su propia cultura. La identidad no desplaza a la autonomía como defensa de los derechos culturales, sino que más bien proporciona una base para especificar qué cultura habrá de proporcionar el contexto para la autonomía. Para una útil discusión acerca de cómo la identidad concreta el interés en la cultura basado en la autonomía (y viceversa), véase Chaim Gans, «Freedom and Identity in Liberal Nationalism» (artículo inédito, Facultad de Derecho de la Universidad de Tel Aviv, 1996).

argumento que, incluso en este caso, nuestro objetivo no debería ser la asimilación de la cultura minoritaria, sino más bien liberalizarla de modo que pueda convertirse en el tipo de sociedad de ciudadanos libres e iguales que el liberalismo se propone lograr.

En resumen, el objetivo de una teoría liberal de los derechos de las minorías es definir los justos términos para la integración de los inmigrantes y permitir que las minorías nacionales puedan mantenerse como sociedades diferenciadas. Esto no es más que un pequeño esquema de mi argumento. Sin embargo, plantea inmediatamente dos obvias objeciones y las dos son recogidas por mis comentaristas. Una objeción —planteada enérgica e insistentemente por Joseph Carens e Iris Young— es la que concierne a los casos intermedios. Mi enfoque se centra en dos casos paradigmáticos —el de los inmigrantes voluntarios y el de las minorías nacionales involuntariamente incorporadas— cuyas historias, características vigentes y futuras aspiraciones son muy distintas. Aunque, en realidad, ¿no existe una serie de grupos con diversos niveles de conservación cultural y de completud institucional? Incluso en el caso de que aceptáramos la idea general de ponernos a desarrollar una teoría de los derechos de las minorías basada en los tipos de principios liberales que yo invoco, ¿no será el mundo demasiado complejo para proceder al tipo de distinciones que pretendo hacer? Tal como dice Young, mi teoría es «demasiado categórica» y sería mejor que pensáramos en los grupos etnoculturales como en un *continuum* fluido (Young, 1997, pág. 50).

La segunda objeción —planteada por Bhikhu Parekh y Rainer Forst— es más fundamental y pone en cuestión la propia base normativa de la teoría. ¿Por qué debemos presuponer que los valores *liberales* proporcionan una base satisfactoria para la justicia en las relaciones etnoculturales? A fin de cuentas, ¿acaso no es el propio liberalismo un simple artefacto cultural, el desarrollo histórico de la cultura de un grupo? ¿En qué difiere la imposición del liberalismo —particularmente de una forma de liberalismo que privilegia la autonomía— de la imposición del cristianismo?

Voy a responder ordenadamente a estas dos objeciones. En primer lugar, es cierto e importante que existen muchos casos de grupos etnoculturales que no encajan en las dos categorías que forman los inmigrantes legales y luego naturalizados, por un lado, y las minorías nacionales, por otro. Por ejemplo, hay trabajadores invitados e inmigrantes ilegales a los que se les niega el derecho de obtención de la ciudadanía y con los que se adopta una conducta tendente a impedir que se integren en la corriente principal de la sociedad. ¿Y qué podemos decir de los gitanos, cuya tierra natal está

en todas partes y en ninguna? Estos casos son numerosos e importantes para la política europea contemporánea.

O pensemos en los afroamericanos, cuya actual posición y aspiraciones han sido configuradas por una casi inimaginable historia de desarraigo forzoso, esclavitud, supresión cultural y segregación física. Sus demandas tienen poco en común con las de los inmigrantes o las de las minorías nacionales. O también podría mencionarse el caso de las etnias rusas del Báltico —antiguos colonos, habituados a los privilegios del poder, que se han convertido hoy en día en minorías vulnerables que temen la venganza de las gentes a quienes solían gobernar—. Estas etnias rusas demandan los tipos de derechos que característicamente exigen las minorías nacionales —esto es, no simplemente derechos de ciudadanía, sino también escuelas separadas y autonomía local—. A los ojos de la sociedad mayor, sin embargo, resultan más parecidos a los inmigrantes ilegales, quienes no tienen derecho a entrar en el país y, en el mejor de los casos, sólo adquieren el derecho a obtener la ciudadanía después de haber probado su lealtad y su deseo de integrarse. Estos dos últimos casos (que podríamos calificar de diametralmente opuestos) —el de los antiguos esclavos y los antiguos colonos— se encuentran en el núcleo del conflicto étnico en Estados Unidos y en la antigua Unión Soviética.

Mi teoría, hasta el momento, dice poco acerca de estos grupos. Ya destaqué esta limitación en *Ciudadanía multicultural* y dejé deliberadamente abierta la cuestión de cómo habría de ampliarse o aplicarse la teoría a estos casos difíciles o áreas en sombra. Esto puede parecer una devastadora limitación de mi teoría, pero hay buenas razones, en mi opinión, para centrarnos en las dos categorías definidas: la de los inmigrantes y la de las minorías nacionales.

En primer lugar, y a pesar de las muchas excepciones que acabo de mencionar, el hecho sigue siendo que los inmigrantes y las minorías nacionales constituyen los tipos de pluralismo etnocultural más comunes en las democracias occidentales. Avanzar en la comprensión de estos casos es sin duda algo importante y que vale la pena.

En segundo lugar, y con igual importancia, está el hecho de que todos esos casos intermedios son resultado de la injusticia y se hallan traspasados por ella. Si examinamos los casos que Young invoca, observamos que en todos ellos se ha considerado que algún grupo se ha salido del radio de acción de las normas liberales de libertad e igualdad. En algunos, todavía se sigue considerando que el grupo se halla al margen de esas normas (por ejemplo, los inmigrantes ilegales, los gitanos). En otros, la herencia de un

antiguo periodo de exclusión es *tan gravosa* que el grupo aún se encuentra en peligro de permanente marginación (por ejemplo, los afroamericanos). Ninguno de estos casos proporciona modelos de un acomodo etnocultural de *éxito*; ninguno de ellos presenta modelos que podamos considerar justos o equitativos.

Mi proyecto, por el contrario, consiste en mostrar de qué modo algunas de las pautas de la relación etnocultural pueden verse como normas que encarnan aspectos de la libertad y la igualdad. Creo que las pautas desarrolladas para los inmigrantes (legales y naturalizados) y las minorías nacionales en muchas democracias occidentales proporcionan dos conceptos diferentes pero válidos del modo en que una sociedad culturalmente diversa puede ser una sociedad de «ciudadanos libres e iguales». Sin duda, muchos de esos grupos han sido también objeto de discriminaciones históricas, pero en muchos casos esto no ha supuesto una barrera insuperable para la evolución gradual de nuevos arreglos legítimos.

No hay modo de considerar que la actual situación de los trabajadores invitados, los gitanos, o los afroamericanos es moralmente legítima. Al contrario, pertenece al tipo de situaciones que son más el resultado del prejuicio y la política del poder que de una labor gradual y consensuada de los principios liberales. Por supuesto, el hecho de que estos casos excepcionales contengan serias injusticias significa que es quizá más urgente pensar en ellas que en la situación de los inmigrantes y las minorías nacionales. A pesar de que la teoría liberal no haya incorporado aún las lecciones que hemos aprendido sobre los inmigrantes y las minorías nacionales, al menos la práctica liberal funciona tolerablemente bien. ¿Por qué no centrar nuestra atención en los casos que no funcionan tan bien?

Parte del motivo se debe a que no sé realmente cómo modificar estas relaciones con el fin de lograr que tengan más éxito. Algunos de estos casos son verdaderamente difíciles —las injusticias han sido tan profundas y los obstáculos políticos para una auténtica reforma tan grandes, que es difícil no sentirse desanimado—.[8] De hecho, mi preocupación consiste en que esta sensación de desánimo se está volviendo endémica en muchas sociedades y se está generalizando a todos los casos de relaciones etnoculturales. Desanimados por nuestra aparente incapacidad para mejorar la situación de los gitanos, los inmigrantes ilegales o los afroamericanos, estamos empezando a

8. Véase Waldron (1999) para un concienzudo examen de la «mancha de injusticia» y por qué dicha mancha desbarata los intentos de dar soluciones «moralmente limpias» a las situaciones de graves injusticias históricas.

pensar que el conflicto y la desigualdad son características inherentes a todas las relaciones etnoculturales.

Para combatir esta sensación de derrotismo, creo que es importante destacar los éxitos reales e importantes. Mi esperanza estriba en que el hecho de concentrarnos en estos casos de mayor éxito pueda proporcionarnos la confianza necesaria para bregar con los más difíciles. Además, creo y espero que mi teoría habrá de contribuir *indirectamente* a identificar soluciones para estos casos difíciles, aunque sólo sea aclarando cuáles son sus elementos distintivos. Lo que es común a todos estos casos, en mi opinión, es el hecho de que los grupos quedan atrapados en un auténtico lío en lo que se refiere a su acceso a una cultura societal. Se les niega un acceso igual a la sociedad principal (a diferencia de lo que ocurre con los inmigrantes), pero carecen de los derechos y los recursos necesarios para desarrollar o mantener su propia cultura societal viable en paralelo a la de la mayoría (a diferencia de las minorías nacionales). Quedan confinados en los márgenes de la cultura societal de la mayoría y ésta es de hecho una de las consecuencias más perniciosas de la historia de injusticia a la que han debido enfrentarse. En mi opinión, esto nos proporciona, respecto a la grave situación de muchos de esos grupos, un diagnóstico más útil que el de otras explicaciones más familiares.

También plantea la cuestión de si, a pesar de sus diferencias, es posible que la mejor forma de mejorar la situación de estos grupos sea la de animarles a adoptar el modelo propio de los inmigrantes o el de las minorías nacionales. Es obvio que esto no siempre será posible. Por ejemplo, no creo que ninguno de esos dos modelos pudiera funcionar en el caso de los afroamericanos, aunque históricamente se hayan intentado ambos. Será preciso elaborar un modelo enteramente nuevo en este caso. Pero en la medida en que una pertenencia segura a una cultura societal viable es una condición previa para el tipo de libertad e igualdad al que aspira el liberalismo, vale la pena considerar los modelos de las minorías de inmigrantes y de las minorías nacionales, incluso a pesar de que esto requiera que tanto la mayoría como la minoría reconsideren sus propias identidades. Por ejemplo, en algunos países es posible orientar a los inmigrantes ilegales y a los trabajadores invitados en la dirección de un modelo «inmigrante» más tradicional de integración societal mediante un programa de amnistías y naturalizaciones. De manera similar, los países bálticos esperan que los rusos étnicos acaben viéndose a sí mismos como «inmigrantes», a pesar de que ellos tenían un concepto muy distinto de sí mismos cuando se trasladaron al Báltico. Ni los trabajadores invitados ni los colonos rusos se consideraban a sí mismos in-

migrantes y, del mismo modo, ninguno de ellos fue admitido por la sociedad anfitriona en calidad de futuros ciudadanos. Sin embargo, si ambas partes consiguen replantear sus actitudes, el modelo inmigrante podría mostrarse capaz de lograr una sociedad de ciudadanos libres e iguales.[9]

Y por la misma razón, es importante garantizar que cualquier *nueva* migración a los países democráticos adopte la forma de una inmigración legal o naturalizada. Es posible que mi teoría no funcione en el caso de algunos grupos que fueron admitidos u obligados a entrar en el país en épocas pasadas y en función de diferentes normas (por ejemplo, como trabajadores invitados, como esclavos, como campesinos contratados o como colonos). Sin embargo, contribuye a explicar por qué esas normas antiguas eran de hecho ilegítimas y nos ayuda a identificar en qué puede consistir una política de inmigración permisible en el futuro. Creo que cualquier teoría de las relaciones etnoculturales debería mirar hacia adelante en este sentido. No debería limitarse a decir cómo hay que tratar a los grupos existentes, debería especificar también las normas que deben regular la entrada de nuevos grupos en la sociedad. Y desde mi punto de vista, cualquier modo de admisión que no permita que los recién llegados sean tratados según el modelo de los inmigrantes legales y, más tarde, naturalizados será casi con certeza injusto. Es posible que haya necesidad de otros enfoques para bregar con los grupos existentes que fueron admitidos según viejas normas, pero esos enfoques no proporcionarán una base legítima para futuras decisiones de inmigración.

En resumen, me he centrado en estos dos casos porque son los más comunes, los que más éxito han tenido y los más relevantes para las decisiones que miran al futuro. Por último, hay una razón más de tipo *realpolitik* para subrayar la nítida distinción entre los inmigrantes y las minorías nacionales, en lugar de optar por verlos simplemente como los dos polos de un *continuum* amorfo y fluido. Una de las objeciones más comunes a la concesión de derechos a las minorías es que eso nos llevaría a deslizarnos por una «pendiente resbaladiza» en virtud de la cual, cada vez más y más grupos empezarían a exigir cada vez más derechos, lo que acabaría en una eventual desintegración de la sociedad. Esta preocupación por la pendiente resbaladiza presupone que los grupos etnoculturales no constituyen tipos identificables, con necesidades y aspiraciones específicas y finitas, sino que más bien son completamente amorfos, capaces de promover cambios radicales

9. Examino este caso y otros de la Europa del Este en Kymlicka, 1998b, y también en Kymlicka y Opalski, 2002.

en sus demandas de un día para otro. Este temor ha tenido un doble efecto pernicioso en los debates sobre los derechos de las minorías. Por un lado, es una extendida creencia que si algunos grupos (por ejemplo las minorías nacionales) reciben derechos de autogobierno, entonces todos los demás grupos darán también la espalda a la integración y procurarán el separatismo. La gente considera que, en vez de correr el riesgo de sufrir semejante fragmentación, es mejor negarse a las demandas de autogobierno de las minorías nacionales. Por otra parte, es también una extendida creencia que si algunos grupos (por ejemplo los grupos de inmigrantes) están dispuestos a aceptar la integración en la sociedad, entonces es prácticamente seguro que se podrá conseguir que todos los grupos etnoculturales se animen (o se vean forzados) a seguir este modelo. De ahí la constante suposición de que nuestros problemas quedarían resueltos si los negros, amerindios, portorriqueños o quebequeses aprendieran simplemente a actuar como inmigrantes. Creo que sólo lograremos hacer progresos en el terreno de los derechos de las minorías si agarramos eficazmente y por los cuernos el toro del enfoque de esa «pendiente resbaladiza». Y para hacerlo, es preciso mostrar que los grupos etnoculturales no constituyen un *continuum* fluido en el que cada grupo tiene necesidades y aspiraciones infinitamente flexibles, sino que existen más bien diferencias profundas y relativamente estables entre los distintos tipos de grupos etnoculturales. Al contrario de lo que opina Young, creo que es importante insistir en que esos grupos presentan diferencias de tipo, y no sólo de grado (Young, 1997, pág. 51).

La segunda objeción de peso a mi enfoque se refiere al hecho de que se apoye en los principios liberales. Este fundamento en el liberalismo establece límites a los tipos de derechos que pueden reclamar los grupos, límites con los que muchos grupos pueden no estar de acuerdo. Dado que el liberalismo (tal como yo lo entiendo) se basa en el respeto a la autonomía individual, un concepto liberal de los derechos de las minorías subrayará que los miembros de los grupos etnoculturales tienen derecho a cuestionar y a revisar las prácticas culturales tradicionales. Y por consiguiente, niego la legitimidad de las «restricciones internas» —por ejemplo, las reclamaciones de un grupo encaminadas a limitar los derechos civiles o políticos de sus miembros en nombre de la salvaguarda de la «tradición» o la «pureza cultural».

Tal como acertadamente señalan Parekh y Forst, no todos los grupos etnoculturales comparten este concepto de la autonomía y la cultura. Algunos no ven su cultura como algo que les proporcione un conjunto de opciones a partir de las cuales los individuos posean el derecho de escoger, sino más bien como algo que encarna un deber sagrado, algo cuyos miembros están

obligados a conservar y defender. O puede que simplemente valoren las normas de autoridad y deferencia por encima de la autonomía y la reflexión individual. Puede que las principales sociedades occidentales hayan exaltado la autonomía, pero difícilmente puede considerarse que éste sea un valor universal. Por consiguiente, ¿no es incoherente fundar una teoría de la ciudadanía multicultural sobre un valor que forma a su vez parte de la herencia de una tradición cultural más? Tal como dice Parekh, ésa es «una empresa paradójica e incoherente» (Parekh, 1997, pág. 59).

Estamos aquí ante un verdadero punto problemático, pero creo que mucha gente lo exagera y lo identifica equivocadamente. En primer lugar, es del todo falso que la mayoría de los conflictos entre grupos etnoculturales en Occidente versen sobre la legitimidad de los principios liberales. Al contrario, casi todos los miembros de la mayoría de los grupos aceptan las normas liberal-democráticas, tanto si son inmigrantes como si son minorías nacionales. Pensemos en los nacionalismos minoritarios de Europa —por ejemplo, el de los catalanes, los escoceses o los flamencos—. No hay evidencia de que difieran de la mayoría por sus valores políticos básicos. O pensemos en los grupos para quienes se adoptaron las primeras políticas del mundo que usaron la palabra «multiculturalismo» —a saber, los grupos inmigrantes de Canadá y Australia en la década de 1970—. Estos grupos ya estaban bien integrados en el sistema político y suscribían enteramente su orientación liberal democrática básica. La evidencia que nos llega de estos países —así como la proveniente de otros en los que los inmigrantes tienen derecho a naturalizarse— indica que, en un periodo de tiempo notablemente breve, los inmigrantes se han vuelto virtualmente indistinguibles de los ciudadanos autóctonos en lo referente a su nivel de compromiso con la democracia y los derechos individuales. O pensemos en los afroamericanos, que a menudo son considerados los más importantes defensores del multiculturalismo en Estados Unidos. Tampoco aquí existe ninguna diferencia significativa en cuanto a su compromiso con la democracia, la Constitución estadounidense y su Declaración de derechos. Me parece que es posible demostrar que la pretensión de Parekh de que los grupos minoritarios de Occidente son «generalmente» de carácter no liberal es falsa (Parekh, 1997, pág. 57).

Parekh viene a decir que si los grupos etnoculturales comparten los valores liberales, entonces no sería necesaria ninguna teoría del multiculturalismo. Pero esto no es cierto. No hay evidencia de que la convergencia de los valores liberales entre las mayorías y las minorías haya disminuido en modo alguno el nivel o la intensidad de los conflictos relacionados con el acomo-

do de las diferencias etnoculturales. Estos grupos pueden coincidir en cuanto a los principios liberal democráticos, pero discrepan en lo que se refiere a las implicaciones de esos principios respecto de cuestiones concretas sobre la distribución del poder entre los gobiernos federal y regional, o en relación con la legitimidad de la discriminación positiva, o respecto a las reglas de naturalización, o en cuanto a la designación de las festividades públicas, o en lo tocante al alcance de los derechos lingüísticos de las minorías. Tampoco resulta sorprendente que puedan surgir estas disputas debido a que los teóricos de la tradición liberal no han tenido virtualmente nada que decir sobre estas cuestiones y a que lo poco que han dicho es manifiestamente inadecuado.[10] La abrumadora mayoría de las disputas cotidianas entre los grupos etnoculturales de Occidente pertenecen a este tipo, un tipo en el que ambos bandos apelan a unos principios liberales compartidos, pero en el que disienten respecto de su interpretación y aplicación.

Los filósofos que planteamos cuestiones de multiculturalismo nos enfrentamos a un riesgo derivado de nuestra profesión. Como filósofos, tenemos una tendencia natural a ir directamente a aquellos casos en los que existe una profunda diferencia de principios, ya que son los más interesantes desde el punto de vista filosófico. Las disputas sobre la división del poder en un sistema federal, o sobre la educación bilingüe, no son muy interesantes filosóficamente hablando —dependen de una complicada mezcla de oscuros hechos sobre acuerdos históricos, necesidades pendientes y futuras aspiraciones, ninguna de las cuales puede deducirse o comprenderse mediante el simple examen de los principios filosóficos—. Por el contrario, es mucho más interesante y emocionante presentar el multiculturalismo como un «choque de civilizaciones» en el que la mayoría busque imponer sus tradiciones liberal democráticas occidentales a unas minorías que resisten en nombre de alguna otra cultura histórica del mundo provista con sus peculiares tradiciones políticas. Para los filósofos es tentador presentar de este modo el multiculturalismo, pero es falso. Para bien o para mal, el meollo del multiculturalismo en Occidente estriba en cómo interpretar los

10. Hemos heredado un conjunto de suposiciones sobre lo que exigen los principios liberales, pero esas suposiciones aparecieron por primera vez en los Estados Unidos del siglo XVIII, o en la Inglaterra del siglo XIX, lugares en los que había muy poca heterogeneidad cultural. Prácticamente todos los ciudadanos compartían la misma lengua, la misma ascendencia étnica, la misma identidad nacional y la misma fe cristiana. Cada vez está más claro que no podemos confiar sin más en la interpretación del liberalismo que se desarrolló en aquellos primeros tiempos y lugares. Debemos juzgar por nosotros mismos lo que exige el liberalismo en nuestras propias condiciones de pluralismo etnocultural.

principios liberal democráticos, no en decidir si esos principios son legítimos o no.

Por supuesto, hay algunos grupos que realmente impugnan la legitimidad de las normas liberales. Entre ellos están, por ejemplo, los judíos hasídicos y los amish en Estados Unidos. Estos grupos aparecen invocados de manera ritual en discusiones filosóficas sobre el multiculturalismo, a pesar de que son minúsculos y no tienen ningún impacto significativo en las políticas multiculturales de la vida real (y, de hecho, sus pretensiones fueron abordadas mucho antes e independientemente de cualquier política «multiculturalista»).

Algunas personas intentan encasillar a los inmigrantes musulmanes y atribuirles el papel de equivalentes contemporáneos de los judíos hasídicos de finales del XIX y principios del XX —por ejemplo, en calidad de grupo que rechaza las normas de la democracia liberal y que, por tanto, se retira a un mundo autosuficiente en el que esas normas se desechan—. Sin embargo, esto es una fantasía. La abrumadora mayoría de los musulmanes en las democracias occidentales desea participar en la cultura societal general y acepta sus principios constitucionales. La mayoría de sus demandas son simples requerimientos destinados a solicitar que sus creencias religiosas reciban el mismo tipo de acomodo que las democracias liberales han concedido históricamente a las creencias cristianas.[11]

En mi opinión, Parekh se equivoca en este punto porque exagera la medida en que mi enfoque rechaza o impide la idea de que las culturas puedan tener un valor intrínseco, o constituir un «deber sagrado» (Parekh, 1997, pág. 59). No hay nada en mi enfoque que impida a los individuos adoptar esa actitud en relación con su cultura. Ésa es una entre las muchas actitudes que pueden tenerse respecto de la propia cultura y es plenamente permisible dentro de una sociedad liberal. Lo que es cierto, por supuesto, es que mi teoría no responde a esa actitud. Es el valor instrumental, no el intrínseco, lo que fundamenta las reclamaciones de poderes políticos y de recursos en mi teoría liberal. Y como consecuencia, pese a que los individuos son libres de adoptar esa actitud por lo que a sí mismos concierne y pese a que también son libres de tratar de persuadir a otros para que lo hagan, no permite al grupo restringir las libertades civiles básicas de sus miembros en nombre del «sagrado» carácter de una particular tradición o práctica cultural. Son

11. En la medida en que la cuestión del *chador* en Francia pueda considerarse un conflicto entre el liberalismo y el no liberalismo, fueron los funcionarios franceses los que no fueron liberales.

los propios individuos quienes deben decidir hasta qué punto es sagrado el punto de vista de las particulares tradiciones y prácticas de su cultura.

Sin duda, tal como dice Parekh, éste no es más que un modo entre otros de concebir el papel de la cultura en la teoría política. Hay teorías políticas que estarían dispuestas a considerar que el carácter sagrado de la cultura no sólo es una actitud permisible sino una obligación que el Estado debería imponer. Pero una teoría así no podría ser liberal. Si aceptáramos la idea de que el Estado debe considerar sagradas las prácticas culturales, entonces el liberalismo nunca habría surgido. En toda sociedad en la que ha brotado el liberalismo, su aparición se ha abierto camino precisamente derrotando las pretensiones de los conservadores culturales que sostienen que las prácticas y las tradiciones existentes son sacrosantas. Y es esta actitud liberal la que hoy es compartida por la práctica totalidad de los grupos etnoculturales de Occidente, ya sean grupos raciales, de inmigrantes o minorías nacionales.

Pero asumamos que algún grupo en particular cuestionase realmente esos principios liberales. Mis comentaristas se preocupan de que esté imponiendo, de un modo potencialmente etnocéntrico, «nuestros» valores liberales a otros grupos. Sin embargo, también aquí la objeción es exagerada. A fin de cuentas, yo mismo he destacado que los liberales no pueden presuponer simplemente que tienen derecho a imponer normas liberales a los grupos no liberales. Y he argumentado que cualquier solución duradera exigirá diálogo (Kymlicka, 1995a, págs. 163-170).[12]

No estoy seguro, por tanto, de cuál es la auténtica controversia entre nosotros. La principal diferencia, en mi opinión, es que yo considero profundamente importante para ese diálogo que «nosotros» —la mayoría liberal— tengamos una idea clara respecto a qué es lo que implican nuestros propios principios liberales en lo referente a cuestiones de derechos de las minorías. No podemos asumir que tenemos derecho a imponer nuestros puntos de vista a otros, pero es esencial que *identifiquemos* con precisión nuestros planteamientos. Esto nos ayudará entonces a identificar los auténticos puntos de desacuerdo con otros grupos no liberales de la sociedad y, de este modo, podremos mantener un diálogo con pleno sentido.

En este momento, por el contrario, el debate público se encuentra seriamente distorsionado debido a que la mayoría de los liberales aplican de

12. De ahí que Forst se equivoque al decir que yo sostengo «que sólo los grupos culturales "liberales" pueden ser tolerados por la sociedad liberal mayor» (Forst, 1997, pág. 68). Yo rechazo explícitamente este punto de vista, como él mismo admite más adelante en su artículo (pág. 70).

un modo erróneo sus propios principios. Los liberales ponen objeciones a propuestas que de hecho no son objetables desde el punto de vista de los principios liberales. La mayoría etiqueta entonces a la minoría como no liberal y reinterpreta el debate sobre el multiculturalismo como un debate acerca de cómo acomodar a los grupos no liberales. El «diálogo» resultante carece por lo general de sentido, cuando no termina por ser, de hecho, contraproducente, puesto que está basado en una equivocación inicial. Se apropia de la búsqueda de comprensiones compartidas y pasa por alto la poderosa sensación que tiene la minoría de que la mayoría está aplicando sus principios de un modo injusto y selectivo. Exagera la distancia real que existe entre la mayoría y la minoría, se atrinchera en una mentalidad de «nosotros contra ellos» y sustituye el verdadero diálogo sobre la acomodación de las necesidades e identidades que están en conflicto por un seudodiálogo sobre «el choque de las civilizaciones».

Como ya he señalado antes, una de las motivaciones de mi libro reside en el hecho de que creo que los teóricos liberales han, ya omitido, ya identificado erróneamente las implicaciones de sus principios respecto de las cuestiones relacionadas con los derechos de las minorías. Hasta donde yo sé, ninguno de mis comentaristas está en desacuerdo con esta afirmación. Y sin embargo, parecen pensar que es innecesario —incluso inapropiado— que los liberales corrijan esos errores y den con una teoría liberal de los derechos de las minorías más precisa. Parecen pensar que el proyecto de desarrollar una teoría liberal de los derechos de las minorías es un proyecto equivocado. Pero ¿cómo puede ser inapropiado que los liberales aclaren su propio pensamiento sobre los derechos de las minorías? ¿Cómo puede esto ser perjudicial para un diálogo con los demás grupos? ¿Cómo puede ser preferible que los liberales aborden ese diálogo con un vasto conjunto de errores sobre el espacio que separa a la mayoría liberal de las minorías etnoculturales? Realmente no entiendo esta objeción.

Quizá Parekh piense que desarrollar una teoría liberal coherente de los derechos de las minorías no es más que un primer paso relativamente trivial en el proceso de resolución de disputas entre los grupos etnoculturales. Lo que este autor implica es que todo el auténtico núcleo del argumento se centra en pensar cómo negociar entonces los conflictos entre estos principios liberales y las exigencias de los grupos no liberales. Sin embargo, como ya he sugerido, éste es un serio error. Desarrollar una teoría liberal coherente no es un paso trivial, ya que la abrumadora mayoría de las disputas políticas de la vida real que surgen entre los grupos etnoculturales occidentales se centran precisamente en la aplicación de los principios liberales. Aquí está el

auténtico núcleo del argumento. Además, no se trata de un paso sencillo, debido a que la tradición liberal ha manejado erróneamente las cuestiones y a que de ningún modo es evidente lo que implican los principios liberales.

Sin duda, la articulación de esta teoría aún nos planteará cuestiones difíciles respecto a cómo acomodar a los grupos no liberales. No tengo todas las respuestas a estas preguntas y, del mismo modo, tampoco conozco todas las respuestas a la pregunta de cómo abordar equitativamente los casos excepcionales. Los comentaristas sugieren que, dado que mi teoría se funda en valores liberales, mis planteamientos mostrarían un sesgo favorable a la imposición de principios liberales a grupos no liberales. Estoy de acuerdo en que ése es un peligro y más adelante en este libro trato de abordarlo. He subrayado repetidamente que los liberales no pueden asumir que tienen derecho a imponer sus principios y he dado algunos ejemplos de por qué algunos grupos no liberales deberían ser tolerados, así como algunas sugerencias respecto a los tipos de circunstancias extremas en que está justificada la intervención del Estado (Kymlicka, 1995a, págs. 165-170). Hasta donde yo sé, mis comentaristas no discuten en realidad estas sugerencias y tampoco ofrecen ningún criterio alternativo concreto. Por consiguiente, la afirmación de que mi teoría justifica la excesiva imposición de los valores liberales parece carecer, hasta el momento, de defensa.

En todo caso, éste es un problema al que cualquier teoría deberá enfrentarse. No hay un solo concepto de autonomía, cultura, justicia o justificación moral que sea aceptado por todos los grupos. Por ejemplo, no veo en qué podría ayudarnos adoptar la propuesta de Forst de que deberíamos sustituir el énfasis liberal en la autonomía personal por el énfasis kantiano en la «autonomía moral». Esto es similar a lo que sugiere Rawls, cuya propuesta de que deberíamos orientarnos hacia un concepto más «político» del liberalismo se halla sujeta a los mismos problemas, problemas que abordo en el libro mencionado (Kymlicka, 1995a, págs. 158-163). Forst no ofrece prueba alguna de que las personas que rechazan el ideal de la autonomía personal probablemente acepten el ideal de la autonomía moral, y hay todo tipo de razones para pensar que no lo harán.[13] La autonomía moral es sencilla-

13. Forst argumenta que las personas que rechazan la autonomía personal «todavía podrían aceptar» la norma de la autonomía moral (pág. 68). Desde luego es cierto que la gente podría hacerlo. Todo es posible. Pero la cuestión estriba en saber si es *probable* que estas personas acepten la norma de la autonomía moral. ¿Hay algo en su sistema de creencias que les exija hacerlo? En mi opinión, el argumento que utiliza aquí se reduce a una tautología, ya que viene a decirnos que, en la medida en que la gente acepte la autonomía moral, aceptará la autonomía moral.

mente objeto de tantas (o tan pocas) disputas en Occidente como la autonomía personal y exactamente por las mismas razones. Basar una teoría de la ciudadanía multicultural en la autonomía moral crea el mismo problema que fundar una teoría en la autonomía personal —por ejemplo, descansa en un valor que es parte de la herencia de una tradición cultural y que resulta hoy en día ampliamente compartido, aunque no sea aceptado universalmente—. ¿Tenemos derecho a imponer «nuestro» concepto de autonomía moral a otros grupos que lo rechazan?

Forst trata de eludir el problema definiendo la moralidad como el acto de dar justificaciones razonables a personas moralmente autónomas. Si aceptamos esta definición de moralidad, que ha sido adaptada a partir de la teoría de la moralidad contractualista de Scanlon, cualquiera que rechace la autonomía moral no está rechazando simplemente nuestro concepto de autonomía, sino al mismo tiempo la moralidad sin más. Mientras los grupos etnoculturales sigan planteándonos reclamaciones morales, podremos asumir legítimamente que aceptan el valor de la autonomía moral, ya que la autonomía moral está implícita en el propio acto de plantear reclamaciones morales. Tal como dice Forst: «Negar esta forma de autonomía [moral] en un contexto normativo es *por definición* injustificable» (1997, pág. 70, la cursiva es mía).

Pero, por supuesto, ésta es simplemente una definición conveni la de la moralidad, una definición ampliamente discutida por otras muchas culturas y, de hecho, por mucha gente dentro de nuestra propia cultura. Hay muchas otras formas igualmente razonables de definir la moralidad. De hecho, yo mismo creo que la definición contractualista de la moralidad que plantea Scanlon es claramente errónea. Y eso por una razón: no puede dar sentido alguno de nuestra obligación moral respecto de los seres incapaces de autonomía moral, como los niños, los dementes o los animales no humanos. Podemos plantear reclamaciones morales reconocibles apelando a nociones de igual consideración para los intereses de los individuos, o a nociones de Voluntad Divina o de derecho natural, sin tener que aceptar que la sociedad deba organizarse en torno a la promoción de la autonomía moral.[14] Sin duda, cualquier concepto de moralidad que no subraye el respeto por la autonomía moral será paternalista —permitirá que algunas personas definan los derechos y las responsabilidades de otros—. Sin embargo, muchos (¿tal vez la mayoría?) de los sistemas morales existentes en el mundo son paternalistas en este sentido. Por el simple hecho de que nosotros, los occidentales, haya-

14. Véase Kymlicka, 1990b.

mos rechazado este tipo de paternalismo moral, no podemos asumir que todos los grupos etnoculturales hayan hecho lo mismo. En realidad, es probable que el paternalismo moral sólo sea rechazado por aquellos grupos que rechazan el paternalismo en general —por ejemplo, por los que comparten una creencia en el valor de la autonomía personal—. Como ya he señalado antes, Forst no proporciona evidencia alguna de que los grupos que rechazan la autonomía personal puedan llegar a adoptar una definición de moralidad que privilegie la autonomía moral. Si aceptan el paternalismo en general, ¿por qué no habrían de aceptar una definición de moralidad que permita el paternalismo moral?

Por consiguiente, no veo ninguna ventaja en pasar de la autonomía personal a la autonomía moral. Pero incluso en caso de que la hubiera, no eliminaría la cuestión de la intervención en aquellos grupos que rechazan el valor subyacente. Incluso en el caso de que hubiera menos grupos que rechazasen la autonomía moral de los que rechazan la autonomía personal, aún seguiría habiendo grupos que la rechazasen. Y por consiguiente, aún seguiríamos enfrentándonos a cuestiones difíciles respecto de la intervención en grupos sobre la base de una teoría que el propio grupo rechaza. Presumiblemente, Forst no piensa que el Estado debería intervenir de un modo coercitivo en cualquier grupo que discutiera su concepto de la autonomía moral. Presumiblemente esta disputa también debe abordarse de forma pacífica, mediante el diálogo, excepto en circunstancias extremas. Por consiguiente, el enfoque de Forst replantea el problema, pero no lo resuelve —ya que nos deja ante la misma dificultad a la que yo me enfrento—. Y hasta donde yo sé, su respuesta a esta cuestión —respecto a cuándo intervenir— podría resultar idéntica a la mía.

Esto no constituye una objeción al enfoque de Forst —y estoy deseando ver cómo él mismo u otras personas lo desarrollan—. El hecho de que algunos grupos etnoculturales rechacen su subyacente premisa de autonomía moral no es una objeción a su forma de entender el multiculturalismo. Esto es algo que le sucederá a cualquier teoría. Pero precisamente por este motivo, el hecho de que algunos grupos la rechacen, no supone objeción alguna a mi teoría.

En resumen, estoy de acuerdo en que una teoría liberal de la cultura será contradictoria con algunos otros conceptos de la naturaleza y el papel de la cultura y, por tanto, algunos grupos no aceptarán el concepto de derechos de las minorías que esa teoría plantea. Esto ocurrirá con cualquier intento de desarrollar una teoría de los derechos de las minorías. De ahí se sigue que ninguna teoría puede proporcionar todas las respuestas a todas las

cuestiones que plantea el pluralismo etnocultural. Sin embargo, desarrollar una teoría más coherente y defendible es el primer paso para resolver estas cuestiones. Y en nuestra sociedad, desarrollar una teoría *liberal* coherente de los derechos de las minorías es la primera prioridad.[15]

15. Hay varias cuestiones más planteadas por los comentaristas a las que me gustaría poder responder. En particular, permítanme que destaque otro punto que tanto Young como Carens cuestionan: el de si debiéramos seguir usando el término «nación» para los tipos de grupos a los que yo he llamado «minorías nacionales». Estoy de acuerdo en que el término «nación» tiene algunas connotaciones desafortunadas, en particular en un mundo en el que se considerara «normal» que las naciones posean sus propios Estados. Sin embargo, no creo que exista ninguna alternativa viable para el lenguaje de la nacionalidad. Esta terminología desempeña muchas y valiosas funciones para las minorías nacionales y tratar de desincentivar o negar esta autoidentidad sería contraproducente. O al menos así lo planteo en Kymlicka, 1998a, Capítulo 8.

Segunda parte

LA JUSTICIA ETNOCULTURAL

4

DERECHOS HUMANOS Y JUSTICIA ETNOCULTURAL*

1. Introducción

Es para mí un honor dedicar este capítulo a la memoria de John Rees, cuyo influyente libro sobre John Stuart Mill contribuyó a aclarar mi comprensión del liberalismo y la democracia liberal.[1] La democracia liberal descansa en principios de libertad e igualdad, pero como ha señalado Rees, no es fácil definir estos principios. En cualquier caso, Rees sugirió que dichos principios quedaban quizá ilustrados o reflejados de la mejor manera posible en la doctrina de los derechos humanos —esto es, la doctrina de que toda persona tiene un valor moral intrínseco; de que los intereses de toda persona deben ser tenidos en cuenta por el Estado; y de que toda persona debe recibir ciertas protecciones inviolables contra el maltrato, el abuso y la opresión.[2]

La articulación y la difusión de la doctrina de los derechos humanos es de hecho uno de los grandes logros del liberalismo de posguerra. Este año se cumple el cincuenta aniversario de la Declaración universal de los derechos humanos y resulta impresionante observar hasta qué punto hemos logrado garantizar en estos cincuenta años la protección de la dignidad humana y de los derechos humanos. Y sin embargo, entre las celebraciones de este aniversario existe un creciente número de escépticos y críticos que atacan la doctrina de los derechos humanos por haber descuidado las realidades de la diversidad etnocultural y por haber sido incapaz de abordar los conflictos que surgen de esa diversidad, ya sea en el interior de una sociedad o entre sociedades.

Ésta es una cuestión que Rees no previó, y que quizá no pudo prever. Sin embargo, es una cuestión urgente para cualquiera que desee defender y

* Presentado en la sexta J. C. Rees Memorial Lecture de la Universidad de Gales, Swansea, el 23 de febrero de 1998.

1. Rees, 1985.

2. Rees, 1971, pág. x.

promover el proyecto liberal en el próximo siglo. Pero ¿cuál es exactamente el reto que plantea la diversidad etnocultural a los derechos humanos? Podemos distinguir dos retos separados. El primero alude al carácter de los fundamentos de los derechos humanos. Algunos críticos argumentan que el concepto de personalidad y de necesidades humanas que subyace a la doctrina de los derechos humanos presenta un sesgo cultural. De manera más específica, es «eurocéntrico» y manifiesta el compromiso europeo con el individualismo, mientras que las culturas no occidentales tienen un concepto más colectivista o comunitarista de la identidad humana. Desde este punto de vista, dada la profundidad de las diferencias culturales que se observan en el mundo, la idea misma de desarrollar un único conjunto de derechos humanos universales es intrínsecamente etnocéntrica e implica imponer el punto de vista que tiene una determinada cultura sobre la personalidad y la identidad humana a las demás culturas.

El segundo reto es más modesto. Algunos críticos dicen que la idea de los derechos humanos universales es en principio aceptable, pero que la actual lista de derechos humanos está radicalmente incompleta. En concreto, no protege a las culturas minoritarias de diversas formas de injusticia y, por tanto, debe ser completada con un conjunto adicional de derechos a los que a veces se denomina «derechos colectivos» (o «derechos de los grupos», «derechos de las minorías», o «derechos culturales»).

La mayoría de las discusiones sobre la diversidad cultural y los derechos humanos se han centrado en el primer reto, el de carácter fundacional. En este capítulo, sin embargo, me centraré en el segundo, ya que ha sido menos explorado. Muchos comentaristas tienden a confundir y a mezclar los dos retos; asumen que cualquier grupo que demande «derechos colectivos» tiene que estar haciéndolo porque su perspectiva y sus actitudes culturales son «colectivistas» y ésa es la razón, al menos implícitamente, de que planteen la crítica de carácter fundacional a la propia idea de unos derechos humanos universales. Y si mezclamos los dos debates de este modo, da la impresión de que sería necesario revisar la cuestión de los fundamentos cada vez que un grupo etnocultural demandara derechos colectivos.

Esta tendencia a mezclar los dos debates es, en mi opinión, profundamente infructuosa. No sólo es fuente de errores filosóficos, sino también de una confusión política que ha impedido que los liberales entiendan y respondan eficazmente a los conflictos etnoculturales que existen en el mundo. Por consiguiente, mi objetivo en esta conferencia es examinar la segunda cuestión en los propios términos en que se ha planteado. Trataré de mostrar por qué los actuales conceptos de los derechos humanos dejan intactas se-

rias cuestiones de justicia etnocultural y también por qué esas cuestiones de injusticia no pueden reducirse ni considerarse dependientes de la crítica de carácter fundacional que se hace a los derechos humanos. Espero mostrar que estas denuncias de injusticia son relevantes y urgentes incluso para quienes rechazamos la crítica fundacional a los derechos humanos. De hecho, creo que sólo estaremos en posición de abordar eficazmente la crítica fundacional a los derechos humanos si logramos asegurarnos de que nuestro concepto de los derechos humanos aborda satisfactoriamente estas cuestiones de injusticia etnocultural.

La conferencia se divide en dos apartados principales. En el primero, examinaré por qué los derechos humanos son insuficientes para la justicia etnocultural y hasta pueden exacerbar algunas injusticias; de ahí que también examine por qué es preciso completar las normas de los derechos humanos con varios derechos de las minorías. En el segundo, me pregunto si podemos esperar, caso de que los derechos humanos recibieran el complemento de los derechos de las minorías, la obtención de un mayor acuerdo en la aplicación transnacional de los derechos humanos. Argumento que de hecho podemos esperar un mayor acuerdo respecto a los *principios* de los derechos humanos, pero que aún seguirá habiendo cuestiones difíciles en relación con el tipo de instituciones apropiadas para *hacer cumplir* esos derechos. En la conclusión expongo algunas reflexiones de carácter más general sobre la relación entre la diversidad cultural y los derechos humanos.

2. Derechos individuales y derechos de grupo

Según muchos comentaristas, los derechos humanos son, de forma paradigmática, derechos individuales, como corresponde al individualismo de las sociedades occidentales, mientras que las sociedades no europeas están más interesadas en los derechos «grupales» o «colectivos», como corresponde a sus tradiciones comunales.

Creo que esta forma de enmarcar el debate es engañosa y lo es por lo siguiente: en el seno de la tradición occidental es característico que los derechos individuales hayan sido defendidos precisamente sobre la base de que permitían varias actividades de tipo grupal. Consideremos el paradigmático derecho liberal —a saber, la libertad de religión— que, según Rawls, se encuentra en el origen y en el fundamento de todos los demás derechos liberales. El objeto de dotar a los individuos con derechos de libertad de conciencia y libertad de culto es permitir que los grupos religiosos se formen y

se mantengan por sí mismos, siendo capaces al mismo tiempo de reclutar nuevos miembros. Y de hecho, el reconocimiento de los derechos individuales a la libertad de religión ha demostrado ser una medida de gran éxito en cuanto a permitir que una amplia gama de grupos religiosos —incluidos los de muchas religiones no occidentales— hayan sobrevivido y florecido en las sociedades occidentales.

Basándose en parte en este ejemplo de tolerancia religiosa, muchos comentaristas han argumentado que los derechos individuales proporcionan un sólido fundamento de justicia a todos los grupos, incluidas las minorías etnoculturales. De hecho, éste fue el argumento explícito que se dio tras la Segunda Guerra Mundial para sustituir el esquema de «protección a las minorías» que defendía la Liga de Naciones —que reconocía derechos colectivos a grupos concretos— por el régimen de derechos humanos universales de las Naciones Unidas. En vez de proteger directamente a los grupos vulnerables, mediante derechos especiales para los miembros de los grupos designados, las minorías culturales quedarían protegidas de forma indirecta, mediante la garantía de los derechos civiles y políticos a todos los individuos, con independencia del grupo al que pertenecieran. Los derechos humanos básicos como la libertad de expresión, de asociación y de conciencia, pese a ser atribuidos a los individuos, son característicamente ejercidos en comunidad con otros y, por consiguiente, proporcionan protección a la vida grupal. Allí donde estos derechos individuales se encuentren sólidamente protegidos, asumieron los liberales, no será necesario atribuir ningún otro derecho a los miembros de las concretas minorías étnicas o nacionales:

> la tendencia general de los movimientos de posguerra en favor de los derechos humanos ha sido la de subsumir el problema de las minorías nacionales en el más amplio problema de garantizar derechos individuales a todos los seres humanos, sin referencia a su pertenencia a uno u otro grupo étnico. El principal supuesto ha sido que los miembros de las minorías nacionales no necesitaban, no tenían derecho o no podían ser beneficiarios de derechos de carácter especial. La doctrina de los derechos humanos ha sido presentada como sustituto del concepto de los derechos de las minorías, con la fuerte implicación de que las minorías cuyos miembros disfruten de igualdad en el trato individual no pueden exigir legítimamente facilidades para el mantenimiento de su particularidad étnica.[3]

3. Claude, 1955, pág. 211. Para un replanteamiento del argumento de que el respeto de los derechos individuales civiles y políticos no basta para la justicia etnocultural, véase Donnelly, 1990, pág. 46.

Guiadas por esta filosofía, las Naciones Unidas eliminaron todas las referencias a los derechos de las minorías étnicas y nacionales en su Declaración universal de los derechos humanos.

Hay una gran parte de verdad en el argumento de que los derechos individuales protegen la vida de grupo. La libertad de asociación, religión, expresión, movilidad y organización política permite a los individuos formar y mantener los diversos grupos y asociaciones que constituyen la sociedad civil, adaptar esos grupos a las cambiantes circunstancias y promover sus puntos de vista y sus intereses ante la población mayor. La protección que permiten estos derechos comunes de ciudadanía es suficiente para muchas de las formas legítimas de diversidad grupal de la sociedad.

En cualquier caso, se pone cada vez más de manifiesto, que la lista de los derechos individuales comunes garantizada por las constituciones de las democracias occidentales, o por la Declaración de la ONU, no basta para garantizar la justicia etnocultural,[4] sobre todo en los Estados con minorías nacionales. Por minorías nacionales entiendo aquellos grupos que formaban sociedades operativas con sus propias instituciones, cultura y lengua, concentradas en un particular territorio, antes de quedar incorporadas a un Estado mayor. Habitualmente, la incorporación de esas minorías nacionales es involuntaria, como resultado de la colonización, la conquista o la cesión de territorios de una potencia imperial a otra, pero también puede ocurrir voluntariamente, a través de algún tratado o de otro

4. Existen hoy en día en la bibliografía sobre el tema varios intentos de definir una teoría de la justicia etnocultural (por ejemplo, Minow, 1990a; Young, 1990; Kymlicka, 1995a). La explicación o la defensa de cualquiera de esos intentos exigiría un artículo aparte. Sin embargo, para los propósitos de este artículo podemos valernos de una definición mínima de la justicia etnocultural entendida como la ausencia de relaciones de opresión y humillación entre diferentes grupos etnoculturales. Podría desarrollarse un concepto más sólido de la justicia etnocultural preguntando qué términos de coexistencia podrían ser libremente consentidos por los miembros de los diferentes grupos etnoculturales en un contexto del tipo definido por Habermas o Rawls, donde las desigualdades en materia de regateos de poder han sido neutralizadas. Por ejemplo, un enfoque de justicia etnocultural del tipo que Rawls plantea se preguntaría cuáles serían los términos de coexistencia libremente acordados por un conjunto de personas situado tras un «velo de ignorancia», es decir, por un conjunto de personas que no supieran si iban a quedar incluidas en el seno de un grupo etnocultural mayoritario o minoritario. Es probable que este enfoque de Rawls produzca un concepto más exigente de la justicia etnocultural que la mera ausencia de opresión y humillación, pero el principal argumento de este artículo consiste en que los derechos humanos son insuficientes incluso para garantizar este mínimo componente de justicia etnocultural.

tipo de acuerdo federativo. Los ejemplos de minorías nacionales dentro de las democracias occidentales incluyen los pueblos indígenas, los portorriqueños y los quebequeses en Norteamérica, los catalanes y los vascos en España, los flamencos en Bélgica, los sami en Noruega, etc. La mayoría de los países del mundo albergan este tipo de minorías nacionales y la mayoría de estas minorías nacionales fueron incorporadas de forma involuntaria al Estado que actualmente las contiene —en lo que constituye un testimonio del papel del imperialismo y la violencia en la formación del actual sistema de los Estados-nación.

Muy pocas minorías nacionales se encuentran satisfechas con el mero respeto hacia sus derechos humanos individuales y es fácil comprender por qué. Examinaré tres ejemplos en los que los derechos individuales no protegen adecuadamente sus intereses: el de las decisiones sobre las políticas internas de migración y asentamiento, el de las decisiones sobre los límites y los poderes de las subunidades políticas internas y el de las decisiones sobre las lenguas oficiales.

En cada uno de estos ejemplos, y a lo largo de todo el capítulo, utilizaré el término «derechos humanos» de una forma imprecisa. No me estaré refiriendo a ninguna afirmación canónica ni declaración internacional de derechos humanos, sino más bien a la constelación de derechos políticos y civiles individuales que quedan formulados en las constituciones democráticas occidentales y que los muchos abogados de los derechos humanos querrían ver como un bastión que se hace cumplir como norma transnacional de derechos humanos. Algunos de estos derechos están incluidos en la Declaración original, otros fueron incorporados en convenciones posteriores (por ejemplo, el Convenio de 1996 sobre los derechos políticos y civiles) y algunos otros aún siguen debatiéndose. En resumen, me estoy refiriendo más a un particular discurso público y político sobre los «derechos humanos» que a la vigente lista de derechos humanos de cualquier documento concreto.

a) Políticas internas de migración y asentamiento

Los gobiernos nacionales han animado a menudo a la gente de una parte del país (o a los nuevos inmigrantes) a desplazarse al territorio histórico de la minoría nacional. A menudo, esas políticas de asentamiento a gran escala se usan deliberadamente como un arma contra la minoría nacional, tanto para dejar abierto el acceso a los recursos naturales de su territorio como

para quitarle el poder político convirtiéndola en una minoría incluso dentro de su propio territorio tradicional.[5]

Este proceso está teniendo lugar en todo el mundo: en Bangladesh, en Israel, en el Tíbet, en Indonesia, en Brasil, etc.[6] También ha tenido lugar en Norteamérica. En el siglo XIX, el primer ministro canadiense, sir John A. MacDonald dijo de los métis que «estos impulsivos mestizos [...] deberían ser contenidos con mano férrea hasta poder ser abrumados por el influjo de los colonos».[7] Y este mismo proceso se reprodujo en el suroeste de la América del Norte, cuando se utilizó la inmigración para quitar el poder a los pueblos indígenas y a las poblaciones de chicanos que vivían en ese territorio al ser incorporado éste a Estados Unidos en 1848.

Esto no sólo constituye una fuente de grave injusticia, sino que es también la fuente más común de conflicto violento en el mundo. Es característico que los pueblos indígenas y otros grupos minoritarios en su tierra natal se resistan a esas políticas de asentamientos en masa, incluso por la fuerza, si es necesario.[8] Por consiguiente, uno podría esperar que las doctrinas de los derechos humanos nos proporcionasen los instrumentos con los que poder contrarrestar esas políticas.

Por desgracia, no hay nada en la doctrina de los derechos humanos que prohíba estas políticas de asentamiento (mientras los individuos miembros de la minoría no se vean privados de sus derechos civiles y políticos). Otros elementos del derecho internacional podrían proporcionar alguna ayuda en circunstancias excepcionales. Por ejemplo, la Resolución nº 2189 de las Naciones Unidas, adoptada en diciembre de 1967, condena los intentos que puedan realizar las potencias coloniales para promover sistemáticamente la afluencia de inmigrantes a sus posesiones colonizadas. Sin embargo, esto sólo se aplica a las colonias de ultramar o a los territorios de nueva conquista, no a las minorías nacionales ya incorporadas o a los pueblos indígenas. De modo que de poco les sirve a los métis o a los tibetanos.

Las doctrinas de los derechos humanos no sólo guardan silencio sobre esta cuestión, sino que de hecho llegan a exacerbar la injusticia, ya que la Carta de las Naciones Unidas garantiza el derecho a la libre movilidad dentro del territorio de un Estado. Así, los rusos étnicos del Báltico defendían sus políticas de asentamiento basándose precisamente en la posesión de un

5. Véase McGarry, 1998.
6. Véase Penz, 1992, 1993.
7. MacDonald, citado en Stanley, 1961, pág. 95.
8. Gurr, 1993.

derecho humano a moverse libremente por todo el territorio de la antigua Unión Soviética. Es importante recordar que la mayoría de los países reconocían los límites de la Unión Soviética y, por consiguiente, la Carta de las Naciones Unidas implicaba efectivamente que las personas de etnia rusa tenían el derecho básico de establecerse con libertad en cualquiera de las repúblicas soviéticas, incluso hasta el punto de convertir a sus habitantes indígenas en una minoría en su propia tierra natal. Del mismo modo, las doctrinas de los derechos humanos, lejos de prohibir el asentamiento de la etnia han en el Tíbet, implican que los ciudadanos chinos tienen el derecho humano básico de establecerse allí.

Para protegerse de estas injustas políticas de asentamiento, las minorías nacionales necesitan y reclaman una variedad de medidas. Por ejemplo, manifiestan ciertas reclamaciones territoriales —insistiendo en que se reserven ciertas tierras para su exclusivo uso y beneficio—. O demandan que se tomen algunas disposiciones para no incentivar la inmigración: que los inmigrantes se vean en la obligación de tener que superar largos periodos de residencia antes de poder votar en las elecciones locales o regionales, o que no se les permita disfrutar de sus derechos lingüísticos —es decir, que se les exija acudir a colegios que operen en la lengua local, en vez de disfrutar de una educación financiada con fondos públicos en su propia lengua—. De manera similar, los tribunales y los servicios públicos pueden operar en la lengua local. La totalidad de estas medidas se encamina a reducir el número de inmigrantes llegados a la tierra natal de la minoría nacional, así como a garantizar que los que vengan estén dispuestos a integrarse en la cultura local.

Éstos son algunos de los casos que se citan a menudo como ejemplos pertenecientes al tipo de los «derechos de grupo» que entran en conflicto con el individualismo occidental. Se dice que reflejan el apego «comunal» de la minoría a su tierra y su cultura. Pero en realidad, estas demandas tienen poca o ninguna relación con la oposición entre las sociedades «individualistas» y las «comunales». Las sociedades «individualistas» occidentales también buscan protegerse contra la inmigración. Fijémonos en cualquier democracia occidental. Pese a que la mayoría cree que es bueno maximizar la movilidad individual a lo largo y ancho del país, no por eso apoya el derecho de los individuos de fuera del país a entrar y asentarse. Por el contrario, es característico que las democracias occidentales sean muy restrictivas respecto a la aceptación de nuevos inmigrantes. Ninguna ha aceptado la idea de que la movilidad transnacional sea un derecho humano básico. Y los pocos inmigrantes que obtienen permiso para entrar son objeto de presio-

nes para que se integren en la cultura de la mayoría. Un ejemplo de ello es que el aprendizaje de la lengua de la mayoría sea una condición para obtener la ciudadanía y que la educación sostenida con fondos públicos sólo se proporcione en la lengua de dicha mayoría.

Las democracias occidentales imponen estas restricciones a la inmigración a su país exactamente por la misma razón por la que las minorías nacionales tratan de restringir la inmigración a su territorio —a saber, que el asentamiento en masa supondría una amenaza para su sociedad y su cultura—. La mayoría, al igual que la minoría, no desea verse inundada y superada en número por pobladores de otra cultura.

Decir que el deseo de las minorías nacionales por limitar la inmigración refleja una especie de comunalismo iliberal es por tanto bastante hipócrita. Cuando la mayoría dice que la movilidad en el interior de un país es un derecho humano básico, pero que no lo es la movilidad transfronteriza, no lo hace porque prefiera la movilidad individual a la seguridad colectiva. Está simplemente diciendo que *su* seguridad colectiva quedará protegida (por los límites impuestos a la inmigración), pero que una vez que su seguridad colectiva haya quedado protegida, la movilidad individual será maximizada, independientemente de las consecuencias que pueda tener para la seguridad colectiva de las minorías. Esto es obviamente hipócrita e injusto, pero es una injusticia que las doctrinas de los derechos humanos no evitan y que pueden llegar incluso a exacerbar.[9]

9. No sería hipócrita criticar las demandas que expone la minoría respecto a limitar la integración si se criticaran *también* las políticas estatales destinadas a limitar la inmigración —es decir, si uno defendiese una política de fronteras abiertas—. Sin embargo, esa política no tiene prácticamente ningún apoyo público y ciertamente no está respaldada por la mayoría de las personas que critican las demandas de la minoría. No obstante, esto plantea una importante restricción a mi argumento. Estoy examinando lo que requiere la justicia en relación con las minorías en el mundo que conocemos —esto es, un mundo de Estados-nación que ejerce un significativo control sobre cuestiones de migración, estructuras políticas internas y políticas lingüísticas—. Aunque con dificultades, uno podría imaginar un mundo muy diferente —un mundo sin Estados, o con un único gobierno mundial—. Los derechos de las minorías serían claramente distintos en este hipotético mundo, ya que el poder de las mayorías habría quedado reducido de forma espectacular, incluida su capacidad para imponer relaciones de opresión y humillación. En cualquier caso, mi enfoque se centra en lo que requiere la justicia etnocultural en nuestro mundo. Véase también la nota 20 de este capítulo.

b) Los límites y los poderes de las subunidades políticas internas

En los Estados que tienen minorías nacionales territorialmente concentradas, los límites de las subunidades políticas internas plantean problemas fundamentales de justicia. Dado que es frecuente que las minorías nacionales estén territorialmente concentradas, los límites pueden trazarse de modo que se robustezca su poder —por ejemplo, creando subunidades políticas dentro de las cuales la minoría nacional constituya una mayoría local y puedan por tanto usarse como vehículo para la autonomía y el autogobierno.

Sin embargo, en muchos países los límites se han trazado para *quitar poder* a las minorías nacionales. Por ejemplo, el territorio de una minoría puede ser dividido en varias unidades con el fin de imposibilitar una acción política coordinada (por ejemplo la división de Francia en ochenta y tres «departamentos» tras la Revolución, que deliberadamente subdividió las regiones históricas de los vascos, los bretones y otras minorías lingüísticas; o la división de la Cataluña del siglo XIX). De forma inversa, el territorio de una minoría puede quedar absorbido en una subunidad política de mayor tamaño para garantizar que dicha minoría se vea numéricamente rebasada en el interior del conjunto de la subunidad (como sucedió, por ejemplo, con los españoles en la Florida del siglo XIX).[10]

Incluso en los lugares en que los límites coinciden más o menos con el territorio de una minoría nacional, el grado de autonomía significativa podría verse socavado si el gobierno central usurpase la mayor parte, o la totalidad, de los poderes de la subunidad y suprimiese los mecanismos tradicionales del autogobierno del grupo. Y de hecho, podemos encontrar muchos ejemplos en los que una minoría controla nominalmente una subunidad política pero carece de poder sustantivo, ya que el gobierno central a) ha eliminado las instituciones tradicionales y los procedimientos de autogobierno del grupo y b) ha asumido todos los poderes importantes, incluso aquellos que afectan a la propia supervivencia cultural del grupo —por ejemplo, la

10. Véase el Capítulo 5. En aquellos casos en que las minorías nacionales no están territorialmente concentradas es frecuente que se invoquen diversos mecanismos para reducir su poder. Durante el periodo de autonomía de Irlanda del Norte (1920-1972), por ejemplo, los católicos vieron reducido su poder no tanto por la pérdida de ventajas como consecuencia de la división de las fronteras (aunque eso también se produjo), sino por la adopción de un sistema electoral (con circunscripciones de un solo miembro y normas de pluralidad) pensado para garantizar la unidad de la mayoría protestante y asegurar al mismo tiempo una oposición católica sin efecto. Éste es un ejemplo más de cómo un compromiso retórico con la democracia y los derechos humanos puede coexistir con la opresión de una minoría nacional.

jurisdicción sobre el desarrollo económico, la educación o la lengua—. (Pensemos en el pleno poder del Congreso de Estados Unidos sobre las tribus amerindias.)

Esta usurpación de poder es, en mi opinión, una clara injusticia, sobre todo cuando implica ampararse de poderes o socavar instituciones cuyo disfrute había sido garantizado a la minoría mediante tratados o acuerdos federativos. Y aquí, una vez más, parece que las doctrinas de los derechos humanos son inadecuadas para evitar dichas injusticias. Mientras sus individuos miembros conserven el derecho a votar y el derecho a acceder a un cargo público, los principios de los derechos humanos no plantearán obstáculo alguno a los esfuerzos de la mayoría por obtener ventajas electorales mediante la división de los límites del poder en las subunidades políticas internas para que pierda poder la minoría nacional.[11] Esto es cierto incluso en el caso de que la asunción de poder viole un tratado anterior o un acuerdo federativo, ya que esos tratados internos no son considerados acuerdos «internacionales» (es decir, la minoría que firma el tratado no es considerada por el derecho internacional un Estado soberano y, por tanto, sus tratados con la mayoría se consideran asuntos de política doméstica, no sujetos al derecho internacional).

Las doctrinas de los derechos humanos no sólo no contribuyen a evitar esta injusticia, sino que pueden exacerbarla. Históricamente, las decisiones de la mayoría encaminadas a omitir el liderazgo tradicional de las comunidades minoritarias y a destruir sus instituciones políticas tradicionales han sido justificadas sobre la base de que esos dirigentes e instituciones tradicionales no eran «democráticas» —es decir, no implicaban el mismo proceso de elecciones periódicas que sí opera en las instituciones políticas de la mayoría—. Los tradicionales mecanismos de consulta, de consenso y de toma de decisiones de los grupos muy bien podrían haber proporcionado a cada uno de los miembros de la comunidad minoritaria el significativo derecho a la participación política y al ejercicio de su influencia. Sin embargo, fueron barridos por la mayoría en nombre de la «democracia» —es decir,

11. Se han hecho varios intentos para mostrar que los existentes principios de los derechos humanos prohíben implícitamente este tipo de merma del poder de las minorías (véase Wheatley, 1997; Lewis-Anthony, 1998). Sin embargo, estas interpretaciones no han cosechado una amplia aceptación. Una evolución estimulante es la del reciente Convenio marco para los derechos de las minorías nacionales, que prohíbe explícitamente la modificación de las circunscripciones electorales encaminadas a diluir la representación de las minorías. En cualquier caso, esto sólo afecta a las circunscripciones electorales, no a la división de poderes: no evita que los gobiernos centrales eliminen o vacíen de contenido las formas de la autonomía territorial.

instaurando el derecho a votar en un proceso electoral en el que las minorías no tenían ninguna influencia real, en un proceso desarrollado en una lengua ajena y con instituciones extrañas y en el que su destino era quedar convertidas en una minoría permanente—. De este modo, la retórica de los derechos humanos ha representado una excusa y una cortina de humo para la subyugación de una minoría previamente autogobernada.[12]

Con el fin de evitar este tipo de injusticia, las minorías nacionales necesitan derechos garantizados para cosas tales como el autogobierno, la representación política en las cuestiones grupales, los derechos de veto sobre cuestiones que afecten directamente a su supervivencia cultural, etc. Una vez más, es frecuente considerar que esas demandas entran en conflicto con el individualismo occidental y se contemplan como una prueba del «colectivismo» de la minoría. Pero en realidad, esas demandas contribuyen simplemente a deshacer algunas claras desigualdades políticas. A fin de cuentas, la mayoría también rechazaría cualquier intento de cambio en sus fronteras, instituciones o competencias de autogobierno que pudieran realizar las potencias extranjeras. Por tanto, ¿por qué las minorías nacionales no habrían de procurar igualmente la obtención de garantías sobre sus fronteras, instituciones y competencias?

En un artículo reciente, Avigail Eisenberg detalla cómo el debate sobre los derechos políticos de los indígenas del norte de Canadá se vio distorsionado por haber sido considerado un ejemplo de «individualismo» occidental enfrentado al «colectivismo» indígena. Esa forma de enmarcar el debate pasa por alto las verdaderas cuestiones, que son las de los aún vigentes efectos de la colonización —por ejemplo, la subordinación política de un pueblo a otro, lograda mediante los unilaterales esfuerzos de la mayoría por socavar las instituciones de la minoría y sus competencias de autogobierno.[13]

12. Un ejemplo relacionado es el de la ley que existió en Canadá hasta 1960 y que sólo permitía el voto a los amerindios si renunciaban a su condición de indios y abandonaban por tanto cualquier demanda de derechos políticos o culturales como indígenas. Para poder votar en el proceso político canadiense (un proceso en el que no tenían verdadera esperanza de influir), debían abandonar cualquier exigencia de participación en los antiguos procesos indígenas de autogobierno. Este diáfano intento de socavar las instituciones políticas indígenas se justificó en nombre de la promoción de la «democracia». Y una vez que se concedió finalmente la ciudadanía a todos los indios en 1960, el gobierno canadiense criticó los intentos que realizaron los indios para utilizar los foros de las Naciones Unidas para los pueblos indígenas sobre la base de que los indios eran ciudadanos canadienses (Boldt, 1993, págs. 48 y 83).

13. Eisenberg, 1998. De manera similar, Tibor Varady argumenta que los debates sobre el individualismo y el colectivismo son engañosos e inservibles en el contexto serbio, además

c) La política lingüística oficial

En la mayoría de los Estados democráticos, normalmente los gobiernos han adoptado la lengua de la mayoría como la única «lengua oficial» —por ejemplo, como lengua del gobierno, la burocracia, los tribunales, las escuelas, etc.—. Todos los ciudadanos quedan así obligados a aprender esta lengua en el colegio y se exige fluidez para trabajar para el gobierno o para tener relación con él. Pese a que esta política se defiende a menudo en nombre de la «eficacia», también se adopta para garantizar la eventual asimilación de la minoría nacional al grupo mayoritario. Hay una sólida evidencia que señala que las lenguas no pueden sobrevivir por mucho tiempo en el mundo moderno a menos que se utilicen en la vida pública y, por consiguiente, las decisiones gubernamentales sobre las lenguas oficiales son, en efecto, decisiones relativas a qué lenguas prosperarán y qué lenguas desaparecerán.[14]

Y si la mayoría ha cerrado las instituciones políticas tradicionales de las minorías, lo mismo hará con las instituciones educativas preexistentes. Por ejemplo, los colegios españoles del suroeste de Norteamérica quedaron cerrados después de 1848 y fueron sustituidos por colegios de lengua inglesa. De forma similar, los colegios de lengua francesa del oeste de Canadá fueron cerrados tan pronto como los anglófonos obtuvieron el predominio político.

Ésta puede ser una obvia fuente de injusticia. Y no obstante, tampoco en esta ocasión dicha injusticia evita los principios de los derechos humanos (ni siquiera en aquellos casos en que, como en el suroeste norteamericano, habían existido tratados que garantizaban a los hispanos el derecho a disponer de sus propias escuelas en lengua española). Las doctrinas de los derechos humanos sí prohíben a los Estados todo intento de supresión del uso de una lengua minoritaria en privado, e incluso pueden exigir que el Estado tolere la existencia de escuelas financiadas con fondos privados y que operen en la lengua de la minoría. Pero las doctrinas de los derechos humanos no dicen nada sobre los derechos al uso de la propia lengua en la administración.[15] En algunas interpretaciones de recientes acuerdos internacionales

---

de oscurecer la verdadera cuestión, que concierne a las relaciones de poder entre la mayoría y la minoría (Varady, 1997, pág. 28 y págs. 39-42).

14. Sobre la necesidad de unos amplios derechos lingüísticos para la supervivencia y el florecimiento de las minorías lingüísticas, véase Kymlicka, 1995a, capítulo 6.

15. La idea de que los derechos lingüísticos no forman parte de los derechos humanos fue afirmada explícitamente por el Tribunal supremo canadiense en *MacDonald v. City of Montreal* (1986), 1 S. C. R. 460; *Société des acadiens du Nouveau-Brunswick v. Minority Language School Board no. 50* (1986), 1 S. C. R. 549.

que incluyen los derechos de las minorías, la financiación pública de clases en lengua materna en el nivel elemental puede considerarse un «derecho humano» en ciertas circunstancias. Sin embargo, esta evolución sigue siendo objeto de controversia.[16] Además, la educación en la lengua materna en el nivel elemental es claramente insuficiente si todos los trabajos de la economía moderna exigen una educación en los niveles superiores, educación desarrollada en la lengua de la mayoría. De hecho, la exigencia de que la educación en los niveles superiores se realice en la lengua de la mayoría crea una falta de aliciente en los padres pertenecientes a la minoría, que empezarán por no ver incentivos en el hecho de apuntar a sus hijos a las escuelas elementales que operan en la lengua de la minoría.[17]

Para corregir la injusticia creada por los intentos de la mayoría por imponer una homogeneidad lingüística, las minorías nacionales pueden necesitar políticas lingüísticas de amplio alcance. Existen evidencias de que las comunidades lingüísticas sólo pueden sobrevivir de manera intergeneracional si son numéricamente dominantes en el interior de un determinado territorio y si su lengua es la lengua de las oportunidades en ese territorio. Sin embargo, para una lengua minoritaria es difícil sostener esa condición predominante, sobre todo si los recién llegados al territorio de la minoría pueden educarse y obtener empleo en la lengua de la mayoría (por ejemplo, si los recién llegados a Quebec pueden aprender inglés y trabajar en esa lengua). Por consiguiente, podría no ser suficiente con que la minoría dispusiera simplemente del derecho a utilizar su lengua en público. Podría ser también necesario que la lengua de la minoría fuera la *única* lengua oficial en su territorio.[18] Si los inmigrantes, o los provenientes del grupo de la mayoría, utilizan la lengua mayoritaria en la vida pública, puede llegar a socavarse la condición predominante y, por tanto, la viabilidad de la lengua de la minoría.[19] En otras palabras, las minorías podrían no necesitar un bilin-

16. Para una completa revisión de la actual situación de los derechos lingüísticos en el derecho internacional basado en los derechos humanos, véase de Varennes, 1996.

17. El bajo número de matrículas es citado entonces (de manera perversa) por los políticos de la mayoría como evidencia de que la mayoría de los miembros de la minoría no están interesados en preservar su lengua y su cultura y que son únicamente unos cuantos extremistas del grupo minoritario los que causan el conflicto étnico.

18. Esto es lo que se llama el «imperativo territorial» y la tendencia a la concentración territorial de los grupos lingüísticos es un fenómeno ampliamente perceptible en los países occidentales multilingües. Examino esta cuestión con más detalle en el Capítulo 8.

19. Ésta es la explicación que se da al hecho de exigir que los inmigrantes a Quebec envíen a sus hijos a escuelas de lengua francesa. Véase el Capítulo 13.

güismo personal (que permite a los individuos llevar consigo sus derechos lingüísticos por todo el país), sino más bien un bilingüismo territorial (que permita a las personas que eligen desplazarse al territorio de la minoría aceptar que la lengua de la minoría sea la única lengua oficial en ese territorio). Y sin embargo, este tipo de bilingüismo territorial —que niega la condición de lengua oficial a la lengua de la mayoría en el territorio de la minoría— es a menudo considerado discriminatorio por la mayoría y, de hecho, como una violación de sus «derechos humanos».

Estas demandas de derechos lingüísticos y de bilingüismo territorial se consideran a menudo una evidencia del «colectivismo» de la minoría. Pero aquí, una vez más, la minoría está buscando simplemente la misma oportunidad de vivir y trabajar en la propia lengua que la mayoría da por supuesta. No hay evidencia de que la mayoría conceda un peso menor a su capacidad para utilizar su lengua en la vida pública.[20]

Podrían mencionarse otros casos en que los derechos humanos son insuficientes para garantizar la justicia etnocultural (por ejemplo, las festividades públicas, los currículos escolares, los símbolos nacionales, los códigos de la vestimenta, etc.). Pero se ha dicho ya lo suficiente, espero, para dejar sentada la cuestión general. Además, es importante señalar que ninguna de las tres cuestiones que he examinado —migración, subunidades políticas internas y política lingüística— se halla interconectada con las demás. Son to-

20. Aquí, una vez más, no sería hipócrita criticar las demandas de la minoría respecto a los derechos de autogobierno y los derechos lingüísticos si uno aplicase los mismos criterios a las mayorías. Por ejemplo, podría imaginarse que las Naciones Unidas determinasen los límites y las políticas lingüísticas de cada Estado. Imaginemos que las Naciones Unidas, mediante un voto libre y democrático, decidieran unificar todos los países de las Américas (del Norte, del Sur y Central) en un único Estado de habla hispana. Si la mayoría anglófona de Canadá o Estados Unidos aceptara esa decisión —es decir, si estuviera dispuesta a abandonar sus propios poderes de autogobierno y sus derechos lingüísticos— entonces no sería hipócrita criticar las demandas de las minorías francófonas, hispanas o indígenas de Norteamérica. Pero no conozco a ningún canadiense de habla inglesa ni a ningún estadounidense que estuviese de acuerdo en esa fusión en un único Estado de habla española, ni siquiera en el caso de que esa fusión recibiera el apoyo de la mayoría de los países del continente americano (y el respaldo de la mayoría de las personas que viven en las Américas). En realidad, las mayorías anglófonas, tanto en los Estados Unidos como en Canadá, preservan celosamente su derecho a vivir en un Estado en el que constituyan una mayoría, así como su derecho a que el inglés sea reconocido como lengua de la vida pública. Esta defensa de las fronteras y de las políticas lingüísticas de los Estados-nación existentes es tan «colectivista» como las exigencias de las minorías en favor de una protección de su autogobierno y sus derechos lingüísticos.

das componentes clave de los programas de «construcción nacional» en los que todo Estado occidental se haya embarcado.[21] Todo Estado democrático ha tratado de crear, en uno u otro momento, una única «identidad nacional» entre sus ciudadanos y, por tanto, ha tratado de socavar cualquier identidad nacional competidora, identidades del tipo que frecuentemente poseen las minorías nacionales. Las políticas pensadas para poblar los territorios de las minorías, para socavar sus instituciones políticas y educativas y para imponer una única lengua común han sido importantes herramientas de esos esfuerzos de construcción nacional. No hay evidencia de que los Estados hubieran tenido intención de renunciar a esas herramientas cuando aceptaron los acuerdos sobre derechos humanos y, de hecho, no hay evidencia de que los Estados hubieran aceptado un concepto de derechos humanos que hubiese impedido esos programas de construcción nacional.

Por supuesto, los principios de los derechos humanos establecen límites para este proceso de construcción nacional. Los Estados no pueden matar ni expulsar a las minorías, como tampoco pueden despojarlas de su ciudadanía ni negarles el derecho al voto. Pero los principios de los derechos humanos no impiden otras formas menos extremas de construcción nacional. Y si estas medidas de construcción nacional tienen éxito, ya no será necesario restringir los derechos civiles y políticos individuales de la minoría. Allí donde los programas de construcción nacional han logrado convertir al grupo incorporado en una minoría incluso dentro de su propio territorio, despojándola de sus instituciones de autogobierno y de sus derechos lingüísticos, el grupo no representará ninguna seria amenaza para el poder o los intereses de la mayoría. Llegados a ese punto, no hay necesidad de despojar a los miembros de la minoría de sus derechos individuales. Ya no es necesario para obtener y mantener un control político eficaz sobre ellos.

En resumen, los principios de los derechos humanos son insuficientes para evitar la justicia etnocultural y, de hecho, pueden empeorar las cosas. La mayoría invoca los principios de los derechos humanos para exigir acceso al territorio de la minoría, para desguazar los tradicionales mecanismos políticos de consulta y acomodo y para rechazar las políticas lingüísticas que tratan de proteger la viabilidad territorial de las comunidades minoritarias.

De este y otros modos, los derechos humanos han servido indirectamente como instrumento de colonización, tal como han argumentado varios críticos. No obstante, no estoy de acuerdo con los críticos que consideran que esto es únicamente un problema de «imperialismo occidental» contra

21. Véase el examen de la construcción nacional en el Capítulo 1.

pueblos no europeos. A fin de cuentas, estos procesos de sujeción injusta se han producido *entre* grupos europeos (piénsese por ejemplo en el trato dado por la mayoría a las minorías nacionales en Francia, España o Rusia) y *entre* grupos africanos o asiáticos (por ejemplo, el trato dado por la mayoría chewa a la minoría yao en Malawi; o el trato dado por la mayoría han de China a la minoría tibetana), además de en el contexto de la colonización occidental de pueblos no occidentales. Estos procesos se han producido prácticamente en todos los Estados con minorías nacionales y vincularlos al individualismo occidental es subestimar seriamente el alcance del problema.

Para que los derechos humanos no sean un instrumento de sujeción injusta, han de ser completados por varios derechos de las minorías —derechos lingüísticos, derechos de autogobierno, derechos de representación, federalismo, etc.—. Además, esos derechos de las minorías no deberían ser considerados, en mi opinión, secundarios con respecto a los derechos humanos tradicionales. Incluso aquellos que sienten simpatía hacia la necesidad de derechos de las minorías dicen con frecuencia que al menos deberíamos *empezar* por los derechos humanos. Es decir, deberíamos garantizar primero el respeto a los derechos humanos individuales y después, una vez garantizadas las condiciones para un debate libre y democrático, avanzar en cuestiones de derechos de las minorías. Cuando las minorías nacionales se oponen a este supuesto, es frecuente que se las etiquete de iliberales o antidemocráticas. Pero como he tratado de mostrar, no podemos asumir que los derechos humanos vayan a tener las deseadas consecuencias sin tener en cuenta el más amplio contexto en el que operan. A menos que sean completados por los derechos de las minorías, los derechos de la democracia de la mayoría y los derechos de movilidad individual pueden conducir simplemente a la opresión de las minorías. Como hemos visto, se producen varias formas de opresión pese a que respetemos los derechos individuales de las minorías. En consecuencia, cuanto más pospongamos el debate sobre los derechos de las minorías, tanto más debilitada se verá la minoría y también superada en número. De hecho, puede que con el tiempo se encuentre tan debilitada que sea incluso incapaz de exigir o ejercer de forma significativa sus derechos como minoría (por ejemplo, al perder el predominio local o la concentración territorial necesaria para conservar su lengua, o para ejercer el autogobierno local). No es ninguna casualidad, por tanto, que los miembros de la mayoría lleven con frecuencia la voz cantante a la hora de respaldar la prioridad de la democracia y de los derechos humanos en cuestiones relacionadas con los derechos de las minorías. Saben que cuanto más tiempo se pospongan las cuestiones planteadas por los de-

rechos de las minorías, tanto más tiempo tendrá la mayoría para quitar el poder a la minoría y desposeerla de su territorio, sus colegios y sus instituciones políticas hasta que llegue un punto en que la minoría deje de estar en situación de sostenerse como cultura próspera o sea incapaz de ejercer un autogobierno significativo.[22]

Ésta es la razón por la que los derechos humanos y los derechos de las minorías deben ser abordados de forma conjunta como componentes de igual importancia de una sociedad justa. Por supuesto, sería un error igualmente grave privilegiar los derechos de las minorías por encima de los derechos humanos. Al cuestionar la prioridad de los derechos humanos tradicionales sobre los derechos de las minorías no estoy discutiendo el potencial de graves violaciones de los derechos humanos en el seno de muchos grupos minoritarios, o la necesidad de disponer de algunos controles institucionales sobre el poder de los dirigentes políticos locales o de grupos minoritarios. Al contrario, *todas* las autoridades políticas deberían tener que dar cuenta del respeto a los derechos básicos de las personas a las que gobiernan y esto se aplica tanto al ejercicio de las competencias de autogobierno por parte de las minorías nacionales como a las acciones del Estado mayor. Los miembros individuales de las minorías nacionales pueden resultar tan maltratados y oprimidos por los dirigentes de su propio grupo como por el gobierno de la mayoría y, por consiguiente, todo sistema de autogobierno de la minoría debe incluir algunas disposiciones institucionales para hacer cumplir los derechos humanos tradicionales en el seno de la comunidad minoritaria.

No se trata de escoger entre los derechos de las minorías y los derechos humanos, ni de dar prioridad a los unos sobre los otros, sino más bien de abordarlos de forma conjunta como componentes de igual importancia de la justicia en los países etnoculturalmente plurales. Necesitamos un concepto de justicia que integre la equidad entre los diferentes grupos etnoculturales (a través de los derechos de las minorías) con la protección de los derechos individuales en el seno de las comunidades políticas de la mayoría y la minoría (a través de los derechos humanos tradicionales).[23]

22. Este proceso se aprecia en la Europa Oriental, como expongo en el Capítulo 12.

23. Véase el análisis que se hace en de Sousa Santos, 1996. Este autor argumenta que la atención a las demandas de los pueblos indígenas y las minorías étnicas contribuirá a desarrollar un nuevo concepto «no hegemónico» de derechos humanos capaz de conservar su compromiso con la protección de los débiles y los vulnerables sin servir de instrumento al colonialismo occidental (por ejemplo, pág. 353).

3. El cumplimiento de los derechos humanos

Suponiendo que podamos dar con alguna nueva teoría que combine los derechos humanos y los derechos de las minorías, ¿disminuiría el nivel de oposición existente a los principios de los derechos humanos transnacionales? ¿Conseguiríamos en tal caso un consenso respecto del cumplimiento de los principios internacionales de los derechos humanos?

En mi opinión, podemos esperar que las élites de algunos grupos sigan diciendo que los principios de los derechos humanos contradicen sus «tradiciones» culturales. Volveré sobre esta posibilidad en la conclusión de este capítulo. Sin embargo, creo que gran parte de la actual oposición a los derechos humanos desaparecería. Como ya he señalado antes, los derechos humanos no son inherentemente «individualistas» y no impiden la vida grupal. Simplemente garantizan que las tradiciones se mantengan de forma voluntaria y que la disidencia no sea suprimida por la fuerza. Sin duda, las élites políticas egoístas deseosas de suprimir los desafíos a su autoridad que puedan surgir en el interior de la comunidad seguirán declarando que los derechos humanos son una violación de sus «tradiciones». Esto explica las recientes críticas que han realizado los gobiernos indonesio y chino contra las doctrinas de los derechos humanos. Sin embargo, creo que si las doctrinas de los derechos humanos dejan de considerarse un instrumento para subordinar un pueblo a otro y pasan a contemplarse más bien como un instrumento para proteger a los individuos vulnerables del abuso de sus dirigentes políticos, entonces este tipo de oposición a los derechos humanos será visto cada vez más como una simple defensa interesada del poder y los privilegios de la élite.[24]

24. Por regla general, deberíamos ser precavidos al observar que los miembros de la élite de un grupo pretenden poder hablar autoritariamente sobre las «tradiciones» del grupo. Algunos individuos quizá pretendan hablar en nombre de la totalidad del grupo y decir que el grupo está unido en contra de la imposición de unas ideas de derechos humanos que les resultan «ajenas». Pero en realidad, puede suceder que estas personas estén simplemente protegiendo su posición privilegiada frente a los retos *internos* que se oponen a su interpretación de la cultura y las tradiciones del grupo. En otras palabras, los debates sobre la legitimidad de los derechos humanos no deberían considerarse necesariamente debates sobre si es correcto o no subordinar las tradiciones culturales locales a los derechos humanos transnacionales, pese a que ésa sea la forma en que puedan presentarlo los miembros conservadores del grupo. En vez de eso, los debates sobre los derechos humanos son con frecuencia debates sobre quién, en el seno de la comunidad, debería tener autoridad para influir o determinar la interpretación de las tradiciones y la cultura de la comunidad. Cuando los individuos miembros del grupo exigen sus «derechos humanos», a menudo lo hacen para poder participar en el proceso de interpretación de las tradiciones iniciado por la comunidad.

Por consiguiente, soy partidario de conservar la esperanza de poder alcanzar un mayor consenso internacional respecto a los *principios* de los derechos humanos. No obstante, esto no significa que sea probable que lo consigamos respecto a los apropiados *mecanismos para el cumplimiento* del tándem derechos humanos/derechos de las minorías, ya sea en el plano internacional o en el panorama doméstico. Hay aquí al menos dos dificultades de envergadura. En primer lugar, es difícil ver de qué modo podrían codificarse los derechos de las minorías en el plano internacional. Las minorías tienen muchas formas y tamaños diferentes. Hay «minorías nacionales», pueblos indígenas, inmigrantes, refugiados, trabajadores invitados, colonos, descendientes de esclavos o de campesinos contratados, gitanos, grupos religiosos, etc. Todos estos grupos tienen necesidades, aspiraciones y competencias institucionales diferentes. La autonomía territorial no podrá actuar en el caso de los grupos ampliamente diseminados, e incluso los grupos territorialmente concentrados difieren llamativamente por el tipo de autogobierno al que aspiran o por el tipo de autogobierno que son capaces de asumir. De manera similar, los derechos lingüísticos (más allá del derecho a la conversación privada) no serán los mismos en India o Malaisia (que albergan cientos de lenguas indígenas) que en Francia o Gran Bretaña.

Ésta es la razón de que las declaraciones internacionales de los derechos de las minorías tiendan a titubear entre las trivialidades, como la del «derecho a conservar la propia cultura» (que podría significar simplemente el respeto a la libertad de expresión y asociación y, por tanto, no añadiría nada a las declaraciones de derechos humanos existentes), y las vagas generalidades, como la del «derecho a la autodeterminación» (que podría significar cualquier cosa, desde la representación simbólica a la abierta secesión).[25] Las minorías no aceptarán el mínimo común denominador, situación que procura obtener incluso el más pequeño o el más disperso de los grupos, y las mayorías no concederán a todos los grupos los máximos derechos demandados por los grupos mayores y más movilizados (y que pueden incluir la secesión).

No veo ninguna forma fácil de superar este problema. Pese a que los derechos de las minorías son de hecho esenciales, la solución no es necesariamente añadir una lista pormenorizada de derechos de las minorías a las declaraciones de derechos humanos que ya existen en el derecho internacional. En vez de eso, debemos aceptar que los derechos humanos tradicio-

25. Para una aguda crítica de las declaraciones existentes de los derechos de las minorías, véase Horowitz, 1997.

nales no bastan para garantizar la justicia etnocultural y, después, reconocer la necesidad de completarlos *dentro de cada país* con los específicos derechos de las minorías que resultan adecuados a ese país. Como expondré más adelante, los organismos internacionales pueden desempeñar un papel útil en lo que se refiere a actuar como jueces en los conflictos relacionados con los derechos de las minorías, pero es improbable que este papel adopte la forma de la sanción o la búsqueda del cumplimiento de una única lista internacional codificada de derechos de las minorías.

Esto conduce entonces al segundo problema. Si la incorporación de los derechos humanos y los derechos de las minorías se realiza en el plano doméstico en vez de a través de un código internacional único, ¿podremos hallar un organismo imparcial para juzgar y hacer cumplir esos derechos en el plano doméstico? Muchas personas asumirían con naturalidad que esos derechos quedaran incluidos en cada una de las específicas constituciones nacionales y que esa lista fuera después sancionada y respaldada por un único tribunal supremo. Desde luego, la mayoría de los liberales han asumido que el tribunal supremo de cada país debería ostentar la jurisdicción última, tanto en lo que se refiere a los derechos humanos como en lo concerniente a los derechos de las minorías.

Sin embargo, encontramos de hecho una fuerte resistencia a esta idea entre algunos grupos minoritarios, incluso en aquellos que comparten los principios que subyacen al conjunto de derechos humanos y derechos de las minorías que habría que consignar en las constituciones nacionales. Pensemos en la situación de las tribus indias en Estados Unidos. El derecho constitucional estadounidense contempla simultáneamente ciertos derechos de las minorías en el caso de las tribus indias (que son reconocidas como «naciones dependientes interiores» con derechos de autogobierno fundados en los tratados) y también un conjunto genérico de derechos humanos individuales (en la Declaración de derechos). Esto podría considerarse al menos un comienzo de intento de integración equitativa de los derechos de las minorías y los derechos humanos en el plano doméstico.[26]

Pero ¿quién debería ostentar el poder de hacer cumplir estas disposiciones constitucionales relacionadas con los derechos individuales y de las minorías? Es característico que los liberales estadounidenses asuman que la Corte Suprema federal debería tener ese poder. Pero muchos indios norte-

26. Es, en el mejor de los casos, un imperfecto comienzo, en parte debido a los plenos poderes que el Congreso hace valer arbitrariamente ante las tribus indias. Véase Kronowitz y otros, 1987; O'Brien 1989.

americanos se oponen a esta idea. No quieren que la Corte Suprema pueda revisar sus decisiones internas y valorar si acatan la Declaración de derechos.[27] Preferirían que algún organismo internacional controlase la medida en que el gobierno estadounidense respeta sus derechos como minoría fundados en los tratados. Por tanto, no quieren que la Corte Suprema federal sea la última instancia protectora de los derechos individuales de sus miembros como tampoco quieren que lo sea de sus derechos como minoría.

No es necesario decir que las exigencias indias relacionadas con la reducción de la autoridad de la Corte Suprema federal han encontrado resistencia. El gobierno estadounidense no ha mostrado ningún deseo de aceptar un control internacional encargado de evaluar la medida en que respeta los derechos que los indios tienen reconocidos por tratado. De hecho, el gobierno estadounidense ha salvaguardado celosamente su soberanía en estas cuestiones y, por tanto, se ha negado a conceder a ningún organismo internacional la jurisdicción necesaria para revisar y revocar su forma de respetar los derechos establecidos por tratado, las reclamaciones territoriales o los derechos de autogobierno de los pueblos indígenas.

Por su parte, los liberales se oponen en su mayoría a la exigencia de hacer que las decisiones tribales estén exentas de un escrutinio realizado a la luz de la Declaración de derechos, pues eso suscita en la mente de muchas personas la preocupación de que los individuos o los subgrupos (por ejemplo las mujeres) dentro de las comunidades indias estadounidenses puedan verse oprimidas en nombre de la solidaridad de grupo o de la pureza cultural. Los liberales argumentan que todo conjunto aceptable de derechos individuales y de derechos de las minorías debe incluir la supervisión judicial de las decisiones tribales por la Corte Suprema estadounidense con el fin de garantizar su compatibilidad con la Declaración de derechos.

27. De hecho, los consejos tribales de Estados Unidos han estado históricamente exentos de tener que adecuarse a la Declaración de derechos y sus decisiones internas no han estado sujetas a la revisión de la Corte Suprema. Algunos legisladores federales han hecho diversos esfuerzos para cambiar este extremo y el más reciente culminó en la Ley india de derechos civiles de 1968, aprobada por el Congreso a pesar de la clamorosa oposición de la mayoría de los grupos indios. Los grupos indios de Estados Unidos siguen oponiéndose firmemente a la Ley de 1968, del mismo modo que las Primeras naciones de Canadá han argumentado que sus consejos de tribu autogobernados no deberían estar sujetos a la supervisión judicial de la Corte Suprema de Canadá que vela por el cumplimiento de la Carta canadiense de derechos y libertades. No quieren que sus miembros puedan poner en cuestión decisiones tribales en los tribunales de la sociedad principal.

No obstante, antes de abrazar esta conclusión, deberíamos considerar las razones por las que ciertos grupos desconfían de la supervisión judicial federal. En el caso de los indios americanos, las razones son, en mi opinión, obvias. A fin de cuentas, la Corte Suprema federal ha legitimado históricamente los actos de colonización y conquista que los despojaron de sus posesiones y de su poder político. Ha negado históricamente tanto los derechos individuales como los fundados en tratados de los indios, sobre la base de supuestos racistas y etnocéntricos. Más aún, los indios no han tenido representación en la Corte Suprema, y hay razones para temer que los jueces blancos de esa Corte Suprema puedan interpretar ciertos derechos de forma culturalmente sesgada (por ejemplo, los derechos democráticos). ¿Por qué habrían de mostrarse de acuerdo los indios con que sus decisiones internas fuesen supervisadas por un organismo que es, de hecho, el tribunal de sus conquistadores? ¿Y por qué habrían de confiar en que este tribunal actuase de modo imparcial en lo que a la consideración de sus derechos como minoría y de sus derechos fundados en tratados se refiere?

Por todas esas razones, asumir que los tribunales supremos de cada país deban tener la autoridad última en todas las cuestiones relacionadas con los derechos individuales y los derechos de las minorías de ese país puede ser un supuesto inadecuado en el caso de los pueblos indígenas y de otras minorías nacionales incorporadas a un Estado mayor.[28] Hay buenas razones para que los indios americanos no confíen en los tribunales federales, ya sea para hacer respetar los derechos de las minorías necesarios para una justicia etnocultural entre la mayoría y la minoría, ya para determinar con equidad si la minoría respeta internamente los derechos humanos.

Es por tanto muy comprensible que muchos dirigentes indios hayan procurado reducir el papel de la supervisión judicial federal. Pero al mismo tiempo afirman su compromiso con el conjunto básico de los derechos humanos y los derechos de las minorías que se consignan en la constitución estadounidense. Estos dirigentes respaldan los principios, pero ponen objeciones a los concretos procedimientos e instituciones que la sociedad mayor ha establecido para hacer cumplir esos principios. Tal como indica Joseph

28. Véase también el análisis que se expone en Schneiderman, 1998. Ha habido una considerable discusión en algunos países de Europa Oriental respecto al desarrollo de estos foros regionales o internacionales de protección de los derechos de las minorías. En Moldavia, por ejemplo, se ha recomendado la creación o la adaptación de un órgano especial para controlar la particular situación de Transdniestria, algo similar al Tribunal de casaciones y arbitrios de la OSCE. Véase ECMI (Centro Europeo para Asuntos relacionados con las Minorías), 1998, pág. 28.

Carens, «se supone que las personas experimentan la realización de los principios de justicia a través de varias instituciones concretas, pero es posible que de hecho experimenten mucho de la institución y muy poco del principio».[29] Éste es exactamente el modo en que muchos pueblos indígenas perciben la institución de la Corte Suprema, tanto en Estados Unidos como en Canadá. Lo que experimentan no son los principios de la dignidad y la igualdad humana, sino más bien una institución social que ha justificado históricamente su conquista y su desposeimiento.

Por consiguiente, lo que debemos hacer es encontrar organismos imparciales para supervisar tanto el cumplimiento de los derechos humanos como la observancia de los derechos de las minorías. Debemos pensar de forma creativa en nuevos mecanismos para hacer cumplir los derechos humanos y los derechos de las minorías, en mecanismos que eviten las objeciones legítimas que los pueblos indígenas y las minorías nacionales plantean a los tribunales federales.

¿Qué aspecto tendrían esos mecanismos alternativos? Para empezar, muchas tribus indias han tratado de crear o mantener sus propios procedimientos para proteger los derechos humanos dentro de su comunidad, procedimientos especificados en las constituciones tribales, algunas de las cuales se basan en lo dispuesto por los protocolos internacionales sobre los derechos humanos. Es importante distinguir a las tribus indias, que tienen sus propias constituciones internas y sus propios tribunales para evitar el ejercicio arbitrario del poder político, de los grupos etnoculturales, que no tienen constituciones formales ni tribunales propios y que, por consiguiente, no poseen ningún mecanismo eficaz para controlar el poder arbitrario ejercido por individuos poderosos o por élites tradicionales. Debemos tomarnos en serio esos controles internos del abuso de poder. De hecho, asumir que los tribunales federales podrían sustituir o suplantar a las instituciones que los indios han hecho evolucionar por sus propios medios con el fin de prevenir la comisión de injusticias, evidencia un sesgo etnocéntrico —la implícita creencia de que «nuestras» instituciones son superiores a las suyas.[30]

Las tribus indias también han tratado de crear nuevos procedimientos transnacionales o internacionales para ayudar a controlar la protección de

29. Carens, 2000, pág. 190.

30. Sin duda, algunas constituciones tribales indias no son plenamente liberales o democráticas y, por consiguiente, resultan inadecuadas desde el punto de vista de los derechos humanos. Sin embargo, son formas de gobierno constitucional y por eso no deberían equipararse a la tiranía de la mayoría o al despotismo. Tal como señala Graham Walker, es un

sus derechos como minorías. La comunidad internacional puede desempeñar un importante papel, no tanto formulando una única lista de derechos de las minorías aplicable a todos los países (porque eso quizá sea imposible), sino más bien estableciendo un árbitro imparcial para controlar hasta qué punto se negocian y se llevan con equidad a la práctica las disposiciones domésticas relativas a los derechos de las minorías.

Desde el punto de vista de la justicia etnocultural, estas propuestas podrían ser preferibles a la confianza actualmente depositada en la Corte Suprema federal. Pero sería incluso mejor, en mi opinión, establecer mecanismos internacionales que pudieran controlar *tanto* los derechos individuales *como* los derechos de las minorías de los pueblos indios. Pese a que los tribunales internos y las constituciones de los gobiernos tribales son dignos de respeto, resultan —al igual que los tribunales y las constituciones de los Estados-nación— imperfectos en cuanto a la protección que brindan a los derechos humanos. Por consiguiente, sería preferible que todos los gobiernos —tanto los de la mayoría como los de la minoría— estuviesen sujetos a alguna forma de inspección internacional.

Muchos dirigentes indios han expresado su disposición a aceptar alguna forma de control internacional del cumplimiento de los derechos humanos que observan internamente. Están dispuestos a acatar las declaraciones internacionales de derechos humanos y a responder ante los tribunales internacionales por las denuncias de violaciones de derechos que se produzcan en el interior de sus comunidades. Pero sólo lo aceptarían si estas medidas vinieran acompañadas de un control internacional de la idoneidad con que los grandes Estados respetan sus derechos fundados en tratados. Aceptan la idea de que sus gobiernos tribales, al igual que todos los gobiernos, deban responder del cumplimiento de las normas de los derechos humanos internacionales (con tal de que no sea ante el tribunal de sus conquistadores). No obstante, quieren que este tipo de control externo examine en qué medida la sociedad general respeta sus derechos como minorías y que no se concentre simplemente en averiguar la medida en que sus propias decisiones respetan los derechos humanos de los individuos. Esta petición me parece razonable.

---

error mezclar las ideas del liberalismo y el constitucionalismo. Existe una categoría genuina de constitucionalismo no liberal que propone controles significativos para la autoridad política y preserva los elementos básicos de la justicia natural, contribuyendo de este modo a garantizar que los gobiernos expongan su legitimidad ante los ojos de sus súbditos. Véase Walker, 1997.

Estos mecanismos internacionales podrían establecerse tanto en el plano regional como en el plano global. Los países europeos han acordado establecer sus propios tribunales multilaterales de derechos humanos. Quizá los gobiernos de Norteamérica y las tribus indias podrían acordar la instauración de un tribunal multilateral similar en el que ambas partes estuvieran equitativamente representadas.

Mi objetivo aquí no es defender ninguna propuesta particular para el control de la protección de los derechos individuales y de los derechos de las minorías por un nuevo organismo imparcial. Mi objetivo es más bien volver a subrayar la necesidad de abordar conjuntamente los derechos individuales y los derechos de las minorías cuando pensemos en mecanismos adecuados de control. Por un lado, debemos pensar en mecanismos eficaces para poder pedir cuentas a los gobiernos de las minorías sobre el modo en que tratan a sus individuos miembros. No veo justificación para eximir al autogobierno de las minorías del cumplimiento de los principios de los derechos humanos —creo que todo ejercicio del poder político debería estar sujeto a esos principios—. Pero, simultáneamente, también debemos pensar en mecanismos efectivos para poder pedir cuentas a la sociedad mayor sobre el respeto a los derechos de las minorías que forman esos grupos. Como ya he argumentado en el apartado 2, los derechos de las minorías tienen la misma importancia que los derechos humanos individuales en cuanto a garantizar la justicia etnocultural y deberían estar sujetos al mismo control.

Además, centrarnos exclusivamente en estos últimos, descuidando al mismo tiempo los primeros, es contraproducente e hipócrita. Los grupos minoritarios no aceptarán un mayor control externo de sus decisiones internas a menos que consigan una mayor protección de sus derechos como minorías. Y dado que los mecanismos institucionales existentes son incapaces de responder a esta doble petición de cuentas, debemos pensar de forma creativa sobre nuevos mecanismos que puedan abordar con imparcialidad tanto los derechos humanos individuales como los derechos de las minorías.

Me gustaría volver a destacar que al cuestionar el papel de los tribunales federales en la supervisión de las decisiones internas de los gobiernos tribales no estoy tratando de reducir el significado de los derechos humanos. Al contrario, mi objetivo es encontrar formas más justas y eficaces de promover los derechos humanos, separándolos del bagaje histórico y cultural que hace a los tribunales federales sospechosos a los ojos de los pueblos incorporados. La historia ha mostrado el valor de pedir cuentas a los gobier-

nos por la ausencia de respeto a los derechos humanos y esto se aplica de igual modo a los gobiernos tribales indios. Sin embargo, los foros apropiados para revisar las acciones de autogobierno de los pueblos indígenas pueden saltarse la instancia federal, por así decirlo. Muchos grupos indígenas respaldarían un sistema en el que sus decisiones de autogobierno fueran supervisadas en primera instancia por sus propios tribunales y, más tarde, por un tribunal internacional investido también con la potestad de supervisar el respeto observado hacia los derechos de las minorías. Los tribunales federales, dominados por la mayoría, no serían el juez último de los derechos individuales de las tribus indias y tampoco lo serían de sus derechos como minorías.

El movimiento en favor de los derechos humanos siempre se ha opuesto a la idea de soberanía ilimitada y ha abogado por la estipulación de límites al poder con el que los gobiernos pueden maltratar a sus ciudadanos. Pero debemos hacerlo de forma imparcial. Debemos pedir cuentas a la minoría en relación con el respeto a los derechos humanos de sus miembros, pero también debemos pedir cuentas a la mayoría en relación con el respeto a los derechos de las minorías y encontrar mecanismos de control imparciales que puedan hacer ambas cosas conjuntamente.

4. Conclusión

He argumentado que nuestros objetivos deberían ser dobles: a) completar los derechos humanos individuales con los derechos de las minorías, reconociendo que las específicas combinaciones variarán de país a país y b) encontrar unos mecanismos nuevos de rango regional o transnacional para pedir cuentas a los gobiernos, tanto en relación con el respeto de los derechos humanos como en relación con el respeto de los derechos de las minorías.

Si nos las arreglamos para resolver estas dos (enormes) tareas, creo que el compromiso con los derechos humanos universales no tiene por qué mostrar sesgo cultural alguno. De hecho, si resolvemos estas cuestiones satisfactoriamente, la idea de los derechos humanos podría convertirse en lo que siempre quiso ser: una protección para los débiles frente al abuso del poder político, no un arma de la mayoría para sojuzgar a las minorías.

Si los argumentos expuestos en este capítulo son todos válidos, sugiero un cierto número de nuevas vías para una investigación futura —vías que se apartarían llamativamente de las pautas de investigación y debate existen-

tes—. En la actualidad, cada vez que hay un conflicto entre las «prácticas locales» y los «principios de los derechos humanos transnacionales», los comentaristas tienden a ubicar la fuente del conflicto en la «cultura» o en las «tradiciones» del grupo, para después buscar en qué difiere esa cultura de la cultura «occidental». Esta tendencia se ve exacerbada por la retórica de una «política de la diferencia», que anima a los grupos a expresar sus demandas en un lenguaje de respeto a la «diferencia» cultural.

Mi sugerencia, sin embargo, es que no deberíamos lanzarnos a la conclusión de que las diferencias culturales son la auténtica fuente del problema. En vez de eso, cada vez que un grupo objete el procedimiento para el cumplimiento doméstico o transnacional de los derechos humanos deberíamos plantear las siguientes preguntas:

- ¿Ha dejado la sociedad mayoritaria de reconocer los legítimos derechos de las minorías? Y en caso afirmativo, ¿ha creado esto una situación en la que la puesta en práctica de los principios de los derechos humanos contribuya a una injusta pérdida de poder de la minoría? He señalado tres contextos o cuestiones en que los principios de los derechos humanos pueden agravar la justicia etnocultural si no vienen acompañados por los derechos de las minorías, pero sería interesante disponer de una lista más sistemática de estas cuestiones.
- ¿Hay alguna razón para pensar que los mecanismos judiciales existentes o propuestos para juzgar o hacer cumplir los derechos humanos presentan algún sesgo contrario al grupo minoritario? Y desde el punto de vista histórico, ¿han tratado esos mecanismos judiciales con justicia a las minorías? ¿Está el grupo minoritario equitativamente representado en los organismos judiciales? ¿Fueron esos mecanismos judiciales aceptados de forma consensuada por la minoría en el momento de su incorporación al país, o la imposición de esos mecanismos judiciales representa una negación de los acuerdos históricos o de los tratados que protegían la autonomía de las instituciones judiciales del propio grupo?

Mi opinión es que en muchos de los casos en que los grupos minoritarios ponen objeciones a los principios de los derechos humanos transnacionales la causa reside en alguna de estas razones más que en cualquier conflicto inherente entre sus prácticas tradicionales y los principios de los derechos humanos. Allí donde se aborden esos problemas, espero que los grupos minoritarios se muestren más que dispuestos a suscribir los principios de los derechos humanos.

No pretendo negar la existencia de prácticas iliberales o antidemocráticas en el seno de las comunidades minoritarias o de las sociedades no occidentales. No obstante, es importante señalar que, al menos en algunos casos, la existencia de esas prácticas es a su vez consecuencia de alguna injusticia etnocultural anterior. Es decir, muchas minorías se ven obligadas a restringir las libertades de sus propios miembros debido a que la sociedad mayor ha negado sus legítimos derechos como minorías. Tal como ha señalado Dénise Réaume, una parte de la «demonización» de otras culturas consiste en asumir que estos grupos sienten una inclinación natural a utilizar la coerción sobre sus integrantes. Pero en la medida en que algunos grupos parecen lamentablemente dispuestos a utilizar la coerción con el fin de preservar las prácticas del grupo, esto puede no deberse a una innata ausencia de liberalismo, sino al hecho de que la sociedad mayor no haya respetado sus derechos como minoría. Incapaz de obtener justicia de la sociedad mayor en relación con la protección de sus tierras e instituciones, la minoría vuelve su atención hacia las únicas personas sobre las que tiene algún control, esto es, sobre sus propios miembros.[31]

Esta tendencia no justifica la violación de los derechos humanos de los miembros del grupo, pero sugiere que antes de censurar a una minoría por imponer dichas restricciones a sus miembros, deberíamos asegurarnos primero de que se respetan todos sus legítimos derechos como minoría. En resumen, el actual conflicto entre las prácticas locales y los principios transnacionales podría no ser el resultado de un profundo apego a alguna antigua «tradición» de la comunidad local, sino ser más bien la (lamentable) consecuencia de alguna reciente vulnerabilidad surgida tras la negación de sus derechos como minoría.

Sin duda, habrá algunos casos en que los miembros de un grupo realmente planteen una objeción al contenido mismo de los principios de los derechos humanos basándose en que son incongruentes con sus tradiciones culturales. Incluso en el caso de que resolviésemos el problema de los derechos de las minorías y el de los mecanismos de control, aún seguiríamos encontrando algunos pueblos que rechazan las nociones de derechos humanos «occidentales». Esos pueblos dirán que la restricción de la libertad de las mujeres o la supresión de la disensión política forma parte de su «tradición» y que las teorías de los derechos humanos son el reflejo de una norma de sesgo eurocéntrico o «individualista».[32] Estas pretensiones pueden provenir

31. Réaume, 1995.

32. Como he dicho antes, no creo que los intereses sustanciales que protegen las doctrinas de los derechos humanos sean ni individualistas ni eurocéntricos. Sin embargo, bien pu-

de grupos minoritarios o de poderosos grupos mayoritarios, o incluso de gobiernos, como sucede en Indonesia o China.

No quiero entrar en ese debate, ni en las cuestiones de relativismo cultural que suscita. Todos estamos familiarizados con esa controversia y tengo poco que añadir a ella. Mi objetivo, en cambio, es insistir en que ése no es el único debate que debemos mantener. Al contrario, podría ocurrir que observáramos que esos conflictos disminuyen tras haber abordado adecuadamente las cuestiones relacionadas con la justicia etnocultural.

---

diera suceder que el hecho de hablar de esos intereses en términos de «derechos» sea una invención específicamente europea que no encaja fácilmente con el discurso o con la comprensión que muchas culturas tienen de sí mismas. No creo que debamos aferrarnos a un «discurso de derechos». Lo que importa, desde el punto de vista moral, es que se protejan los sustanciales intereses de la gente por la vida y la libertad, pero debemos tener la mente abierta respecto a cuáles son los mecanismos institucionales que mejor brindan esa protección. No hay razón para asumir que el mejor modo de proteger de manera fiable los intereses básicos de la gente haya de adoptar siempre la forma de una lista constitucional de «derechos» sometidos a control judicial. Para una crítica del lenguaje de los derechos como elemento eurocéntrico, véase Turpel, 1989-1990. Sobre las formas de proteger los intereses humanos sustanciales que subyacen a los derechos humanos sin recurrir al lenguaje de los «derechos», véase Pogge, 1995.

5

NACIONALISMO MINORITARIO Y FEDERALISMO MULTINACIONAL

En todo el mundo, los Estados multinacionales tienen problemas. Muchos se han mostrado incapaces de crear o conservar un sólido sentido de solidaridad entre las filas etnonacionales. Los miembros de un grupo nacional son indiferentes a los derechos e intereses de los miembros de otros grupos y no están dispuestos a hacer sacrificios por ellos. Además, no confían en que cualquier sacrificio que pudieran hacer fuera a encontrar un comportamiento recíproco. Los recientes acontecimientos de Europa Oriental y la antigua Unión Soviética muestran que allí donde falta este tipo de solidaridad y confianza es probable que surjan demandas de secesión.

Algunos comentaristas han argumentado que la secesión es de hecho la respuesta más apropiada a la crisis de los Estados multinacionales. Desde este punto de vista, es frecuente que el deseo manifestado por las minorías nacionales de constituir un Estado separado sea moralmente legítimo y es injusto forzarlas a permanecer contra su voluntad dentro de un Estado. El derecho internacional debería por tanto definir las condiciones en las que un grupo tiene derecho a la secesión, así como los procedimientos mediante los cuales poder ejercer ese derecho.[1]

Los críticos de este enfoque argumentan que el hecho de reconocer un derecho de secesión, ya fuera en el plano de la teoría política normativa o en el del derecho internacional, podría estimular un mayor número de movimientos secesionistas y, por consiguiente, incrementar el riesgo de inestabilidad política y violencia en todo el mundo. Desde este punto de vista, la secesión conduce a menudo a la guerra civil y puede poner en marcha una reacción en cadena según la cual las minorías contenidas en el interior de la unidad independizada tratarían de independizarse a su vez. Además, incluso en el caso de que nunca llegara a producirse una verdadera secesión, el solo riesgo de secesión es desestabilizador, ya que permite que los grupos inicien una política de amenazas y chantajes.[2]

1. Véase por ejemplo Philpott, 1995; Buchanan, 1991; Walzer, 1992c.
2. Véase Horowitz, 1997.

No abordaré directamente la cuestión de si los grupos nacionales tienen o no un derecho moral o legal a la secesión. Si nos centráramos exclusivamente en esta cuestión podríamos no ver el hecho realmente significativo de la situación en que hoy nos encontramos —a saber, que hay mucha gente que *quiere* la secesión, o que está al menos dispuesta a considerarla—. Es un hecho sorprendente que los miembros de tantos grupos nacionales de todo el mundo sientan hoy que sus intereses sólo pueden quedar satisfechos si logran formar un Estado propio.

Tampoco se trata de un problema restringido al segundo o tercer mundo. Varias de las democracias multinacionales de Occidente cuya estabilidad solía darse por supuesta parecen ahora en situación más precaria. Pensemos en los recientes acontecimientos de Bélgica o Canadá. A pesar de vivir en prósperos Estados liberales, con firmes garantías de sus demás derechos civiles y políticos, los flamencos, escoceses y quebequeses tienen sólidos movimientos independentistas. La amenaza de secesión ha surgido tanto en los países capitalistas como en los países comunistas, tanto en las democracias como en las dictaduras militares, tanto en los países prósperos como en los empobrecidos.

El predominio de los movimientos secesionistas sugiere que los Estados contemporáneos no han desarrollado medios eficaces para acomodar a las minorías nacionales. Tanto si reconocemos la existencia de un derecho a la secesión como si no lo hacemos, el hecho es que la secesión seguirá siendo una amenaza permanente en muchos países a menos que aprendamos a acomodar este tipo de diversidad etnocultural. Mientras las minorías nacionales sientan que sus intereses no pueden recibir acomodo en el interior de los Estados existentes seguirán contemplando la posibilidad de la secesión.

En este capítulo, quiero centrarme en los mecanismos que más frecuentemente se citan como formas de proporcionar acomodo a las minorías nacionales —a saber, el federalismo—. Muchos comentaristas argumentan que el federalismo proporciona una alternativa viable a la secesión, ya que posee la capacidad única de acomodar las aspiraciones de las minorías nacionales. El federalismo, se dice, respeta el deseo mostrado por los grupos nacionales de permanecer autónomos y también respeta su deseo de conservar su particularidad cultural, reconociendo no obstante el hecho de que esos grupos no son autosuficientes ni están aislados, sino que se encuentran más bien vinculados unos a otros, de forma creciente e inextricable, por relaciones de interdependencia económica y política. Además, dado que el federalismo es un sistema notablemente flexible, puede proporcionar acomo-

do al hecho de que distintos grupos deseen diferentes niveles o formas de autogobierno.[3]

Creo que hay mucho de cierto en esta explicación del valor que posee el federalismo para dar acomodo a las minorías nacionales. Desde el punto de vista de cualquier criterio razonable, las federaciones democráticas (que deben distinguirse de las federaciones comunistas) han logrado un sorprendente éxito en cuanto a dar acomodo a los nacionalismos minoritarios. Tanto las federaciones multinacionales históricas, como Suiza y Canadá, como las más recientes, como Bélgica y España, no sólo han gestionado de forma pacífica y democrática los conflictos surgidos por efecto de sus identidades nacionales en competencia, sino que también han garantizado un alto grado de prosperidad económica y de libertad individual para sus ciudadanos. Esto es ciertamente notable si se tiene en cuenta el inmenso poder alcanzado por el nacionalismo en el siglo XX. El nacionalismo ha desmembrado imperios coloniales y dictaduras comunistas y ha redefinido las fronteras en todo el mundo. Y sin embargo, las federaciones multinacionales han logrado dominar con éxito la fuerza del nacionalismo. El federalismo democrático ha domesticado y pacificado el nacionalismo, respetando al mismo tiempo los derechos y las libertades individuales. Es difícil imaginar cualquier otro sistema político capaz de sostener la misma afirmación.

Por supuesto, existen muchos sistemas federales que no fueron diseñados como respuesta al pluralismo etnocultural —por ejemplo, los Estados Unidos de Australia—. En estos sistemas federales, las unidades federales no corresponden en modo alguno a los distintos grupos etnoculturales que desean conservar su autogobierno y su particularidad cultural. Examinaré el modelo de los Estados Unidos de Norteamérica en el apartado 2, pero en este capítulo mi atención se centra en aquellos países que han adoptado el federalismo para dar acomodo a sus minorías nacionales.

Pese a que las federaciones democráticas multinacionales han tenido bastante éxito hasta la fecha, el federalismo no es la panacea para los conflictos etnonacionales y mi objetivo en este artículo consiste en explorar algunas de las dificultades que surgen en la utilización del federalismo como forma de proporcionar acomodo a los nacionalismos minoritarios. El éxito

3. Tal como dice Burgess: «la virtud de la federación reside en su infinita capacidad para acomodar y reconciliar las diversidades que, teniendo relevancia política en el seno de un Estado, compiten y entran a veces en conflicto. La tolerancia, el respeto, el compromiso, la negociación y el mutuo reconocimiento son sus consignas, y la "unión" combinada con la "autonomía" son su sello distintivo» (Burgess, 1993, pág. 7; véase Elazar, 1987a, 1994).

del federalismo depende de muchos factores, pero me ocuparé en particular del modo en que se trazan los límites de las subunidades federales, y de la forma en que están distribuidos los poderes entre los diferentes niveles de gobierno. Estas cuestiones son centrales para la justa acomodación de los nacionalismos minoritarios, pese a que sea extremadamente difícil lograr establecerla por consenso y pese a que sean (y seguirán siendo) tema de una intensa e interminable controversia (apartados 2 y 3).

Además, incluso en aquellos casos en que el federalismo haya sido pensado de forma que pueda acomodar equitativamente a las minorías nacionales, no garantiza la desaparición de toda amenaza de secesión (apartado 4). Del éxito de la fórmula federal en cuanto a brindar acomodo a los nacionalismos minoritarios —éxito en el sentido de gestionar con justicia estos conflictos de manera pacífica y democrática y protegiendo al mismo tiempo los derechos individuales y la prosperidad—, podría haberse esperado una pérdida de legitimidad política y de apoyo popular al movimiento secesionista. Sin embargo, no hay evidencia de que esto esté ocurriendo. El «éxito» del federalismo no ha eliminado —ni siquiera lo ha reducido de forma sustancial— el apoyo que la secesión suscita entre las minorías nacionales de Occidente. El apoyo a la secesión en Quebec, Flandes, Escocia, Puerto Rico o Cataluña varía de una encuesta a otra, pero no hay evidencia de ninguna tendencia a la baja en él. Las federaciones multinacionales que han logrado el éxito contienen a menudo movimientos secesionistas que disfrutan de sustanciales niveles de apoyo popular. Los movimientos secesionistas activos y populares son una parte cotidiana y aceptada de la vida en las federaciones multinacionales democráticas.

Esto parecerá sorprendentemente paradójico a muchas personas. ¿Cómo puede decirse que un país tiene «éxito» en la gestión de sus conflictos etnonacionales si existe un significativo número de personas que quieren desguazarlo? Mucha gente se mostrará de acuerdo con John Rawls cuando afirma que los ciudadanos de una sociedad justa deberían considerarse a sí mismos como miembros de «un proyecto perpetuo de cooperación».[4] Según los conceptos más tradicionales de comunidad política, este compromiso de unidad

4. Al desarrollar su célebre teoría contractualista de la justicia distributiva, John Rawls argumenta que las partes que intervienen en el contrato social deberían considerarse a sí mismas como miembros de «un proyecto perpetuo de cooperación». Éste podría ser un supuesto razonable en el caso de los Estados unitarios o de las federaciones territoriales. Pero no es plausible, ni sociológica ni moralmente, en el caso de las federaciones multinacionales.

perpetua es necesario para que la sociedad y la organización política tengan éxito o estén «bien ordenadas». Sin embargo, yo argumentaré que éste es un criterio inapropiado cuando se intenta aplicar a las federaciones multinacionales. El federalismo puede contribuir a mantener unidos a ciertos países multinacionales, pero lo máximo que podemos esperar en tales circunstancias es una forma de «reunión» más laxa y provisional coexistente con una incesante puesta en cuestión del valor del mantenimiento de la federación. La naturaleza de esta forma de unidad más laxa es un tanto misteriosa —ciertamente hay muy poco en la teoría política contemporánea que arroje luz sobre el particular—, pero argumentaré que es a un tiempo real y sorprendentemente resiliente* (apartado 6).

1. El federalismo y la acomodación de los grupos etnoculturales

No existe ninguna definición universalmente aceptada de «federalismo». En lo que concierne a los objetivos de este artículo, considero que el término federalismo se refiere a un sistema político que incluye una división de poderes reflejada en una constitución entre un gobierno central y dos o más subunidades (provincias, *lander*, Estados, cantones) que se definen siguiendo un criterio territorial que se caracteriza por el hecho de que cada nivel de gobierno posee una autoridad soberana en ciertas cuestiones. Esto distingue al federalismo tanto de a) la descentralización administrativa, situación en la que un gobierno central establece la política básica en todas las áreas, pero luego delega el poder para administrar esas políticas a niveles inferiores de gobierno que son característicamente regionales o municipales; como de b) la confederación, en la que dos o más países soberanos se muestran de acuerdo en coordinar su política económica o militar y, por consiguiente, delegan el poder de administrar esas políticas a un organismo supranacional compuesto por delegados de cada país.[5]

* La psicología ha acuñado una versión propia para el concepto de «resiliencia» que el Espasa define como voz que en la mecánica indica la «Propiedad de la materia que se opone a la rotura por el choque o percusión» y que el Larousse describe como «Índice de resistencia al choque de un material». En términos psicológicos (de psicología de las masas en este caso), resiliencia equivale a «resistencia al sufrimiento» y señala tanto la capacidad de resistir las magulladuras de la herida psicológica como el impulso de reparación psíquica que nace de esa resistencia. *(N. del t.)*

5. Otro de los rasgos característicos del federalismo incluye la existencia de un cuerpo legislativo bicameral en el plano federal, con la segunda cámara destinada a garantizar la

Es posible combinar elementos de estos diferentes modelos y algunos sistemas políticos pueden ser difíciles de categorizar. Todos estos sistemas implican un reparto de poder, pero la vía por la que se llega a ese reparto de poderes difiere. Tanto en la descentralización administrativa como en la confederación, se asume que el gobierno central de cada país posee plena autoridad para tomar decisiones en todas las áreas relacionadas con las medidas políticas; esa instancia central opta después por delegar parte de esa autoridad hacia instancias más altas o más bajas basándose en su percepción del interés nacional. Sin embargo, esta delegación es voluntaria y revocable —conserva la soberanía última sobre esas áreas relacionadas con las medidas políticas y, por tanto, conserva el derecho a reclamar unilateralmente los poderes que ha delegado—. Por el contrario, en un sistema federal, ambos niveles de gobierno poseen ciertos poderes soberanos con carácter de derecho legal, es decir, poderes que no sólo se fundan en un criterio delegado y revocable. Tanto el gobierno central como las subunidades federales poseen autoridad soberana en ciertas áreas políticas y es inconstitucional que un nivel de gobierno se inmiscuya en la jurisdicción del otro. El gobierno central no puede «reclamar» los poderes que poseen las subunidades federales, porque esos poderes nunca pertenecieron a ese gobierno central. Y a la inversa, las subunidades no pueden reclamar los poderes que posee el gobierno central, porque dichos poderes nunca pertenecieron a las subunidades. En resumen, a diferencia de la descentralización administrativa y de la confederación, los dos niveles de gobierno de un sistema federal tienen una existencia protegida por la constitución y no existen por una cuestión de simple consentimiento de la otra parte.

¿Es éste un mecanismo apropiado para brindar acomodo a las minorías nacionales? En la mayoría de los Estados multinacionales, las naciones que los integran tienden a demandar alguna forma de autonomía política o de jurisdicción territorial con el fin de garantizar el pleno y libre desarrollo de sus

efectiva representación de las subunidades federales en el gobierno central. De este modo, cada subunidad federal tiene garantizada su representación en la segunda cámara y las subunidades de menor tamaño tienden a disfrutar de una sobrerrepresentación. Además, cada subunidad tiene derecho a iniciar un proceso de enmienda a la constitución federal, además de poder enmendar de forma unilateral su propia constitución. Al definir de este modo el federalismo, sigo la exposición clásica de Wheare (Wheare, 1964, capítulos 1 y 2; Lemco, 1991, capítulo 1). Para una tipología de las distintas clases de «disposiciones federales» —es decir, para distinguir las federaciones de las confederaciones, las consociaciones, las uniones federativas, las uniones legislativas, los Estados asociados y los condominios—, véase Elazar, 1987a, capítulo 2.

culturas y promover los intereses de sus ciudadanos. Exigen unos poderes de autogobierno a los que, según afirman, no renunciaron al incorporarse (a menudo involuntariamente) al Estado mayor. En último caso, las naciones pueden querer independizarse, si piensan que el autogobierno es imposible dentro del Estado mayor.

Un posible mecanismo para el reconocimiento de las demandas de autogobierno es el federalismo. Allí donde las minorías nacionales están concentradas en una región, los límites de las subunidades federales pueden trazarse de modo que la minoría nacional forme una mayoría en una de las subunidades. En esas circunstancias, el federalismo proporciona un amplio autogobierno a una minoría nacional, garantizando su capacidad para tomar decisiones en ciertas áreas sin verse superado en número de votos por la sociedad mayor.

Por ejemplo, de acuerdo con la división federal de poderes de Canadá, la provincia de Quebec (que es francófona en un 80 %) posee una amplia jurisdicción sobre cuestiones que son cruciales para la supervivencia de la sociedad francófona, entre las que se incluyen el control sobre la educación, la lengua, la cultura, además de un notable peso en la política de inmigración. Las nueve provincias restantes también hacen uso de esos poderes, pero el impulso de mayor importancia que subyace a la división de poderes existente, y de hecho a todo el sistema federal, es la necesidad de acomodar a los quebequeses. En 1867, en la época en que fue creado Canadá, la mayoría de los dirigentes políticos de habla inglesa estaban a favor de la constitución de un Estado unitario, como Inglaterra, y la principal razón por la que accedieron a un sistema federal fue la de proporcionar acomodo a los canadienses franceses. De no haber recibido garantía de esos poderes sustanciales —y de no haber quedado, por tanto, protegido de la posibilidad de verse superado en número de votos en cuestiones clave por la población anglófona, que era más amplia— no hay duda de que Quebec hubiera optado por una de estas dos posibilidades: o bien no se habría unido a Canadá en 1867, o bien habría tomado el camino de la secesión algún tiempo después.

Históricamente, los más destacados ejemplos de un federalismo utilizado de este modo, es decir, para brindar acomodo a las minorías nacionales, son Canadá y Suiza. La aparente estabilidad y prosperidad de estos países llevó a otros países multinacionales a adoptar sistemas federales durante el periodo de posguerra (por ejemplo, Yugoslavia), o tras la descolonización (por ejemplo, India, Malasia o Nigeria). A pesar de que muchas de esas federaciones se enfrentan ahora a serias dificultades, aún asistimos en nues-

tros días a un nuevo estallido de interés hacia el federalismo en los países multinacionales: hay algunos países que se encuentran en un proceso de adopción de medidas federales (Bélgica, España o Rusia) y otros que debaten si esas medidas podrían proporcionar o no una solución para los conflictos étnicos que padecen (por ejemplo, Suráfrica).[6]

Esta difusión del interés en el federalismo refleja un oportuno, aunque tardío, reconocimiento de que el deseo de las minorías nacionales de conservar sus culturas particulares debe ser acomodado, no suprimido. Durante demasiado tiempo, los teóricos académicos y las élites políticas asumieron que la modernización conllevaría inevitablemente la asimilación de las minorías nacionales y la desaparición de su identidad nacional. Los gobiernos centrales de todo el mundo trataron de diluir en las minorías nacionales el sentimiento de que constituían pueblos o naciones diferentes, eliminando para ello sus anteriores instituciones de autogobierno político y educativo, e insistiendo también en que la lengua mayoritaria fuera usada en todos los foros públicos. Sin embargo, cada vez se reconoce más que estos esfuerzos eran a un tiempo injustos e ineficaces y que debe proporcionarse acomodo al deseo de las minorías nacionales de mantenerse como sociedades culturalmente distintas y políticamente autónomas.[7]

El federalismo es uno de los pocos mecanismos de que disponemos para alcanzar este objetivo. De hecho, es muy natural que los países multinacionales deban adoptar sistemas federales —es lógico esperar que países que se han formado mediante una federación de pueblos adopten alguna forma de federación política—. Sin embargo, pese a que el deseo de satisfacer las aspiraciones de las minorías nacionales es bienvenido, deberíamos permanecer alerta ante los peligros que conlleva. El federalismo no es la panacea para las angustias y los conflictos de los Estados multinacionales. En el resto de este artículo, examinaré un buen número de reservas respecto al potencial valor del federalismo en los Estados multinacionales.

Dividiré las restricciones que propongo en tres áreas. En primer lugar, el mero hecho del federalismo no es suficiente para dar acomodo a las minorías nacionales —todo depende de cómo se tracen los límites de las competencias federales y de cómo se repartan los poderes—. De hecho, el federalismo puede utilizarse por los grupos mayoritarios, y así ha sucedido,

6. Véase el debate sobre la «revolución federalista» en Elazar, 1987a, capítulo 1.

7. Para una discusión de por qué la identidad nacional se ha mostrado tan persistente y de por qué las minorías nacionales difieren a este respecto de los inmigrantes, véase Kymlicka, 1995a, capítulos 5 y 6.

como un instrumento con el que restar poder a las minorías nacionales, amañando las unidades federales de manera que el poder de las minorías nacionales quede *reducido*. Necesitamos por tanto distinguir las auténticas federaciones multinacionales que tratan de acomodar a las minorías nacionales de las meras federaciones territoriales que no tratan de hacerlo (apartado 2). En segundo lugar, el federalismo no es tan flexible como con frecuencia sugieren sus defensores. Allí donde las subunidades de un sistema federal varían por su territorio, su población y su deseo de autonomía, como a menudo sucede, el desarrollo de una forma «asimétrica» de federalismo ha demostrado ser muy complicado (apartado 3). Por último, incluso en los casos en que el federalismo trabaja con éxito procurando el acomodo para las aspiraciones de las minorías nacionales, su mismo éxito puede legitimar, en vez de erosionar, los sentimientos secesionistas (apartado 4).

2. Federalismo multinacional y federalismo territorial

Pese a que el federalismo está siendo considerado cada vez más una solución al problema de los Estados multinacionales, es importante señalar que muchos sistemas federales surgen por razones que no guardan relación con la diversidad etnonacional.[8] De hecho, la federación más célebre y más extensamente estudiada —el sistema estadounidense— no hace ningún esfuerzo por responder a las aspiraciones de autogobierno de las minorías nacionales.

Los colonos anglosajones dominaron todas y cada una de las trece colonias originales que formaban Estados Unidos. Como John Jay dejó escrito en los *Federalist Papers*: «La providencia ha tenido a bien conceder este país unido a un pueblo unido —un pueblo descendiente de los mismos antepasados, que habla la misma lengua, profesa la misma religión, manifiesta apego a los mismos principios de gobierno y es muy similar en sus usos y costumbres—». Jay exageraba la homogeneidad etnocultural de la población colonial —y lo más obvio es que omitía a los negros—,[9] pero era cierto que

8. En el resto del capítulo utilizaré el término «etnonacional» en el contexto de las minorías nacionales de un Estado multinacional y lo distinguiré de otro término más general, «etnocultural», que abarca tanto a las minorías nacionales como a los grupos inmigrantes.

9. Hamilton, Madison y Jay, 1982. Jay no sólo ignora la considerable población negra, sino que pasa igualmente por alto los contingentes de inmigrantes no ingleses (sobre todo alemanes) y los restos de las tribus indias que habían sido despojadas de sus tierras.

ninguna de las trece colonias estaba controlada por una minoría nacional y que la división de poderes original del sistema federal no vino definida por la perspectiva de tener que acomodar las divisiones etnoculturales.

El estatuto de las minorías nacionales se convirtió en algo más que un problema a medida que el gobierno estadounidense comenzó su expansión territorial hacia el sur y el oeste, llegando en su momento hasta el Pacífico. Con cada paso de esa expansión, el gobierno estadounidense iba incorporando las tierras natales de pueblos ya asentados y etnoculturalmente distintos —lo que incluía a las tribus de indios norteamericanos, a los chicanos, a los esquimales de Alaska, a los nativos de Hawai, a los portorriqueños y a los chamorros de Guam—. Y con cada uno de esos pasos, se planteaba la cuestión de si el sistema del federalismo estadounidense debía usarse o no para acomodar el deseo de autogobierno de esos grupos.

En el siglo XIX habría sido muy posible crear Estados dominados por los navajos, por ejemplo, o por los chicanos, los portorriqueños o los nativos de Hawai. En la época en que esos grupos quedaron incorporados a Estados Unidos, todos ellos formaban una mayoría en sus respectivos territorios. Sin embargo, se tomó deliberadamente la decisión de *no* utilizar el federalismo para proporcionar acomodo a los derechos de autogobierno de las minorías nacionales. En vez de eso, se decidió que ningún territorio sería aceptado como Estado a menos que esos grupos nacionales hubieran sido superados en número en el interior de ese Estado. En algunos casos, esto se efectuó trazando fronteras para que las tribus indias o los grupos hispanos quedaran superados en número (como ocurrió en Florida). En otros casos, se logró difiriendo la estatalidad en tanto los colonos anglófonos no hubieran superado numéricamente a los antiguos habitantes (por ejemplo, en Hawai o el suroeste).[10] Como consecuencia, ninguno de los cincuenta Estados actuales puede considerarse una división realizada para garantizar el autogobierno de una minoría nacional en el sentido en que Quebec garantiza el autogobierno de los quebequeses.

En realidad, lejos de ayudar a las minorías nacionales, hay motivos para creer que el federalismo estadounidense ha empeorado su situación. A lo

10. De ahí que Nathan Glazer se equivoque al decir que la división de Estados Unidos en unidades federales precedió a su diversidad étnica (Glazer, 1983, págs. 276-277). Esto es cierto en el caso de las trece colonias originales, pero las decisiones sobre la admisión de nuevos Estados y sus límites se tomaron tras la incorporación de las minorías nacionales, y esas decisiones se tomaron deliberadamente con el fin de evitar la creación de Estados dominados por minorías nacionales.

largo de la mayor parte de la historia estadounidense, los chicanos, las tribus de indios norteamericanos y los nativos de Hawai recibieron mejor trato del gobierno federal que de sus gobiernos estatales. Con frecuencia, los gobiernos de los Estados, controlados por los pobladores colonos vieron a las minorías nacionales como un obstáculo para un asentamiento más extenso y para un mayor desarrollo de los recursos y por ello se esforzaron en despojar a las minorías de sus instituciones políticas tradicionales, desvirtuar los derechos que habían adquirido por tratado y quitarles sus territorios históricos. Pese a que el gobierno federal fue, por supuesto, cómplice en muchos de estos casos de maltrato, con frecuencia intentó evitar al menos los abusos más severos. Podemos apreciar la misma dinámica en Brasil, donde el gobierno federal lucha por proteger los derechos de los indios de la Amazonia de la depredación de los gobiernos estatales locales.[11]

En resumen, el federalismo territorial al estilo estadounidense, lejos de servir para dar acomodo a las minorías nacionales, ha empeorado las cosas. Esto no debería sorprender, ya que las personas que concibieron el federalismo estadounidense no tenían interés en acomodar a estos grupos. Al decidir cómo habrían de disponer su sistema federal —del trazado de las fronteras a la división de poderes y al papel de las instancias judiciales— su propósito estaba centrado en consolidar primero y en expandir después un nuevo país, así como en garantizar la igualdad de derechos de los individuos en el interior de una comunidad nacional compartida, es decir, no hubo interés en reconocer los derechos de autogobierno de las minorías nacionales.[12] Como examinaré más adelante, si las minorías nacionales de Estados Unidos han logrado el autogobierno, ha sido al margen del sistema federal —y en cierto modo, a su pesar—, es decir, mediante unidades no federales como el «Estado libre asociado» de Puerto Rico, el «protectorado» de Guam, o el estatuto de «naciones dependientes interiores» de las tribus indias norteamericanas.

Dado que el federalismo estadounidense no fue concebido para acomodar a los grupos etnoculturales, ¿cuál fue la causa de que se adoptara? Son

11. De manera similar, los aborígenes de Australia han luchado durante muchas décadas para tener jurisdicción sobre los asuntos aborígenes, sustrayéndolos a los gobiernos estatales, que eran notablemente opresores, y poniéndolos en manos del gobierno federal. Esta transferencia de jurisdicción se produjo en 1967. Véase Peterson y Sanders, 1998, págs. 11-19.

12. Véase Thomas-Woolley y Keller, 1994, págs. 416-417. Pese a destacar esta diferencia entre la experiencia estadounidense y la situación de la mayoría de las federaciones multinacionales, Thomas-Woolley y Keller no tienen plenamente en cuenta sus implicaciones en la relevancia que ha tenido el modelo estadounidense para otros países.

varias las razones por las que los primitivos colonos, que compartían una lengua y un carácter étnico común, adoptaron, pese a todo, el federalismo —razones que se examinan, como es bien sabido, en los *Federalist Papers*—. Por encima de todo, el federalismo era considerado una forma de evitar que una democracia liberal degenerase en una tiranía. Tal como señala Madison, el federalismo contribuía a evitar que las «facciones» —en particular las clases económicas o las basadas en los intereses mercantiles— impusieran su voluntad mediante la legislación y en detrimento de «los derechos de otros ciudadanos, o de los permanentes y conjuntos intereses de la comunidad». El federalismo dificulta que aquellos que «tienen un motivo común para invadir los derechos de otros ciudadanos actúen al unísono unos con otros». La «influencia de los dirigentes facciosos puede encender una llama en sus particulares Estados, pero no podrá adquirir las dimensiones de una conflagración general que alcance a los demás Estados».[13] Y a la inversa, la existencia de sólidos e independientes gobiernos estatales suponía un baluarte para las libertades individuales frente a cualquier posible abuso de un gobierno federal preso de siniestras facciones.

El federalismo fue simplemente uno de los varios mecanismos empleados para reducir las posibilidades de una tiranía. El mismo énfasis se puso en garantizar la separación de poderes *en el interior* de cada uno de los niveles de gobierno —es decir, en separar los poderes ejecutivo, judicial y legislativo, tanto en el plano estatal como en el plano federal—. Este hecho también contribuyó a minimizar la cantidad de poder que estaba en manos de una facción particular cualquiera, tal como hizo la posterior aceptación de la Declaración de derechos. La adopción del federalismo en Estados Unidos debe considerarse en el contexto de la penetrante creencia que se tenía respecto a que el poder del gobierno debía ser limitado y encontrarse dividido con el objetivo de minimizar cualquier amenaza para los derechos individuales.

Es importante señalar que Madison no pensaba en los grupos etnoculturales cuando hablaba de «facciones». Le preocupaban más bien los tipos de conflictos de interés que surgen en «un pueblo descendiente de los mis-

13. Madison, en Hamilton y otros, 1982, n° 10, págs. 54, 61. La creencia de que el federalismo contribuye a evitar la tiranía fue una de las razones que indujeron a los aliados a imponer el federalismo a Alemania tras la Segunda Guerra Mundial. Se suponía que eso contribuiría a evitar el resurgimiento del nacionalismo o de los movimientos autoritarios. Para una crítica del argumento de que el federalismo tiene un carácter inherentemente más protector de la libertad individual, véase Minow, 1990b; Neumann, 1962.

mos antepasados, que habla la misma lengua». Esto incluía, por encima de todo, las divisiones económicas entre ricos y pobres, o entre intereses agrícolas, mercantiles e industriales. Las preocupaciones de Madison se reflejan en su lista de «proyectos impropios o viciados» que el federalismo puede contribuir a evitar —a saber, «los que promueven el furor por los billetes de banco, por la abolición de las deudas, por una división igual de la propiedad».[14]

La ulterior historia de Estados Unidos sugiere que el federalismo ofrece otros beneficios más positivos. Por ejemplo, ha contribuido a dar margen a la experimentación y a la innovación en materia de medidas políticas. Enfrentado a nuevas cuestiones y problemas, cada Estado adoptó distintas políticas y aquellas que demostraron tener mayor éxito fueron posteriormente adoptadas en más lugares. Además, a medida que Estados Unidos se expandió hacia el oeste e iba incorporando vastas porciones de territorio con muy diferentes recursos naturales y formas de desarrollo, se fue haciendo cada vez más difícil concebir cómo podría resultar operativo un único gobierno centralizado. Estaba claro que se necesitaba alguna forma de delegación territorial y el sistema de federalismo que adoptaron las trece colonias originales de la costa atlántica cumplió muy bien este propósito.

Por tanto, hay muchas razones no relacionadas con la diversidad etnocultural por las que un país podría adoptar el federalismo. De hecho, es casi seguro que cualquier democracia liberal que contenga un territorio amplio y variado se verá empujada a adoptar alguna forma de federalismo, con independencia de su composición etnocultural. Para las democracias de gran tamaño, las virtudes del federalismo son manifiestas, no sólo en Estados Unidos sino también en Australia, Brasil y Alemania. En cada uno de estos casos, el federalismo está firmemente arraigado y recibe un amplio respaldo, a pesar de que ninguna de las unidades federales fue concebida para permitir el autogobierno de los grupos etnoculturales.

En algunos países, por tanto, el federalismo no se adopta porque acomode el deseo de autogobierno de las minorías nacionales, sino más bien porque proporciona un medio por el que una única comunidad nacional puede dividirse y repartir su poder. Siguiendo a Philip Resnick, llamaré a

14. Como él mismo dice: «La fuente más común y duradera de las facciones ha sido la representada por la distinta y desigual distribución de la propiedad». Una preocupación menor fue también la generada por los periódicos cismas que se producían en el seno de las iglesias protestantes, que a menudo daban lugar a la aparición de brotes de conflictos religiosos.

esto «federalismo territorial», con el fin de diferenciarlo del «federalismo multinacional».[15]

De lo que me ocupo en este capítulo es de las federaciones multinacionales. Sin embargo, la mayor parte de los debates académicos sobre el federalismo se han centrado en el federalismo territorial. Esto se debe en parte a la influencia histórica del federalismo estadounidense. Tal vez por ser la primera federación verdaderamente democrática, el federalismo estadounidense se ha convertido en el modelo, no sólo del federalismo territorial, sino del federalismo a secas, o al menos de un federalismo «maduro» o «clásico». De manera similar, los *Federalist Papers* se consideran a menudo la expresión paradigmática del «principio federalista». Los demás sistemas federales han sido por ello categorizados sobre la base de su correspondencia más o menos estrecha respecto de los atributos fundamentales del sistema estadounidense.[16] Así, por ejemplo, es característico considerar a Australia un sistema más genuinamente federal que Canadá o India, dado que estos últimos se apartan considerablemente del modelo estadounidense.

Y sin embargo, si nuestro interés se centra en el federalismo multinacional, no podemos utilizar el modelo de Estados Unidos. El sistema federal estadounidense, al igual que los *Federalist Papers*, no nos ofrecen ninguna guía en cuestiones relacionadas con la forma de procurar acomodo a los grupos etnoculturales. Por el contrario, como he señalado antes, las subunidades federales fueron deliberadamente manipuladas para garantizar que las minorías nacionales no pudieran alcanzar su autogobierno mediante el federalismo. De manera más general, el federalismo territorial, en sí y por sí, no da ninguna garantía de que los grupos etnoculturales puedan recibir acomodo. El hecho de si la distribución de poderes en las subunidades territoriales promueve los intereses de las minorías nacionales depende del modo en que se tracen los límites de esas subunidades territoriales y de qué poderes se asignen a cada nivel de gobierno. Si estas decisiones sobre los límites y los poderes no se toman con la intención consciente de dar poder a las minorías nacionales, entonces el federalismo puede servir perfectamente para empeorar la posición de las minorías nacionales, tal como ocurrió en Estados Unidos, Brasil, Australia y otros países con federalismos territoriales.

15. P. Resnick, 1994, pág. 71.

16. Véase por ejemplo Verney, 1995, autor que argumenta que Estados Unidos es la única «federación federal» auténtica, mientras que otros países, como Canadá e India, son semifederaciones que imitan algunas de las instituciones federales pero que carecen de toda teoría o principio federalista.

3. ¿HASTA QUÉ PUNTO ES FLEXIBLE EL FEDERALISMO MULTINACIONAL?

Para poder calificar un sistema federal de genuinamente multinacional es preciso que las decisiones sobre los límites y los poderes reflejen conscientemente las necesidades y las aspiraciones de los grupos minoritarios.[17] Sin embargo, ¿hasta qué punto es posible definir los límites y los poderes de las unidades federales para que proporcionen acomodo a esos grupos? Como he señalado antes, muchos teóricos argumentan que el federalismo resulta apropiado precisamente porque tiene una gran flexibilidad para proporcionar respuestas a estas cuestiones. Incluso un rápido examen de los sistemas federales muestra que existe una gran variedad en el modo de trazar los límites así como en la distribución de competencias. Parece haber pocas reglas, si es que hay alguna, relativas al tamaño, la forma o los poderes de las subunidades federales.

Creo, sin embargo, que el federalismo es menos flexible de lo que mucha gente supone. Hay notables limitaciones en el modo en que se dividen los poderes, así como en el modo en que se trazan las fronteras. Examinaré ambos problemas por separado.

a) La división de poderes en una federación multinacional

Admitamos que los límites puedan trazarse de modo que las minorías nacionales formen una mayoría en su subunidad federal, como sucede en el caso de Quebec o Cataluña. Esto proporciona un punto de partida para el

17. Si Estados Unidos es el paradigma del federalismo territorial, ¿cuál es el prototipo del federalismo multinacional? Elazar argumenta que Suiza es «la primera federación moderna construida sobre la base de diferencias étnicas y lingüísticas que se consideraron permanentes y dignas de recibir acomodo» (Elazar, 1987b, pág. 20). Y sin embargo, como señala Murray Forsyth, la vieja confederación suiza, cuya existencia se extendió por espacio de casi quinientos años, estaba enteramente compuesta, en cuanto al origen étnico y la lengua, por cantones alemanes. Pese a que los cantones de habla francesa e italiana se añadieron en 1815, la decisión de adoptar una estructura federal no se tomó en principio para acomodar las diferencias etnolingüísticas. Según Forsyth, la federación canadiense de 1867 fue el primer caso en que se adoptó una estructura federal para acomodar las diferencias etnoculturales. Esto queda reflejado en el hecho de que la Constitución de 1867 no sólo uniera en un único país a un cierto número de provincias separadas, sino que dividiera también la provincia de mayor tamaño en dos unidades políticas distintas —el anglófono Ontario y el francófono Quebec— con el fin de acomodar las divisiones etnoculturales (véase Forsyth, 1989, págs. 3-4).

autogobierno, pero el hecho de si el sistema federal obtenido de esta forma resulta o no satisfactorio para las minorías nacionales dependerá de cómo se distribuyan los poderes en los distintos niveles federal y provincial. La experiencia histórica sugiere que esta cuestión a veces conduce a conflictos intratables, porque las diferentes unidades intentan obtener poderes distintos y resulta difícil que el federalismo acomode esas aspiraciones divergentes.

Esto es particularmente cierto si sólo una o dos unidades federales son vehículo para el autogobierno de las minorías nacionales, mientras que el resto siguen siendo simples divisiones regionales del grupo nacional mayoritario. Tal es, por ejemplo, el caso de Canadá, ya que la provincia de Quebec garantiza el autogobierno de los quebequeses, pero las nueve provincias restantes reflejan divisiones regionales dentro del Canadá inglés. Una situación similar existe en España, donde las Comunidades Autónomas de Cataluña, País Vasco y Galicia garantizan el autogobierno de las minorías nacionales, mientras que la mayor parte de las otras catorce Comunidades Autónomas, como La Mancha o Extremadura, son reflejo de divisiones regionales en el seno del grupo nacional español mayoritario.[18]

En ambos países, por tanto, algunas unidades encarnan el deseo de las minorías nacionales de seguir siendo sociedades culturalmente distintas y políticamente autogobernadas (a lo que llamaré «unidades basadas en la nacionalidad»), mientras que otras reflejan la decisión que una misma comunidad nacional toma en el sentido de distribuir sus poderes según un esquema regional (a lo que llamaré «unidades basadas en la región»).

Es probable que las unidades basadas en la nacionalidad persigan la consecución de poderes diferentes y más amplios que las unidades basadas en la región. Por regla general, podemos esperar que las unidades basadas en la nacionalidad traten de obtener mayores poderes, mientras que es menos probable que las unidades basadas en la región hagan lo mismo, pudiendo de hecho aceptar un gradual debilitamiento de sus poderes. Esto queda reflejado en el modo en que se han desarrollado los sistemas federales esta-

18. Algunas de las catorce comunidades restantes no son simples divisiones regionales, sino que constituyen sociedades culturalmente distintas, a pesar de que no se identifican a sí mismas como «naciones» diferentes. Esto es cierto, por ejemplo, de las islas Baleares, Valencia y Asturias, comunidades donde se hablan lenguas o dialectos diferentes. Pero muchas de las Comunidades Autónomas no son reflejo de la existencia de grupos etnoculturales o lingüísticos distintos. Para un examen de las Comunidades Autónomas españolas y sus distintos niveles de diferencia etnocultural, véase Brassloff, 1989.

dounidense y canadiense. A menudo, se ha dicho que Estados Unidos, que nació como una federación fuertemente descentralizada en la que todos los poderes residuales habían sido atribuidos a los Estados, se ha ido convirtiendo poco a poco en una de las más centralizadas; mientras que, por el contrario, Canadá, que comenzó siendo una federación fuertemente centralizada, con todos los poderes residuales atribuidos al gobierno federal, se ha ido convirtiendo gradualmente en una de las más descentralizadas. Y a pesar de que a muchos esto les parece una paradoja, es comprensible si recordamos que Estados Unidos es una federación territorial compuesta enteramente por unidades basadas en la región. Dado que ninguno de sus cincuenta Estados es una unidad basada en la nacionalidad, nadie ha visto la centralización como una amenaza para su identidad nacional. Y pese a que muchos estadounidenses argumentan que la centralización es ineficaz o antidemocrática, no se la considera una amenaza para la supervivencia misma de ningún grupo nacional. Por el contrario, la centralización en Canadá se ha visto a menudo como una amenaza para la propia supervivencia de la nación quebequesa, en la medida en que hace a los canadienses franceses más vulnerables ante la eventualidad de verse superados en número de votos por los anglófonos en cuestiones centrales para la reproducción de su cultura, como son la educación, la lengua, las telecomunicaciones y la política de inmigración.

Durante el siglo xx, esta diferencia ha tenido un profundo efecto en el modo en que Canadá y Estados Unidos han respondido a las presiones favorables a la centralización. En ambos países ha habido muchas ocasiones —las más notables de ellas fueron la Gran Depresión y las dos guerras mundiales— en las que se produjeron fuertes presiones tendentes a robustecer el gobierno federal, al menos de forma temporal. En Canadá, estas presiones se vieron contrarrestadas por la inquebrantable insistencia de los canadienses franceses en favor de la protección de las competencias de autogobierno, insistencia que defendía que cualquier centralización temporal debería ser en último término cancelada. Sin embargo, en Estados Unidos no hubo ninguna presión similar que contrarrestase la tendencia y las distintas fuerzas conducentes a una mayor centralización resultaron, de forma gradual y acumulativa, predominantes.

El hecho de que sea característico que las unidades basadas en la región y las unidades basadas en la nacionalidad deseen distintos niveles de poder se refleja de igual modo tanto en el interior de Canadá como en el interior de Estados Unidos. Por ejemplo, pese a que muchos quebequeses quieren una distribución de poderes aún más descentralizada, la mayoría de los ca-

nadienses anglófonos se muestran favorables al mantenimiento de un gobierno central fuerte.[19] En realidad, si no fuera por Quebec, hay buenas razones para creer que el federalismo canadiense habría sucumbido a las mismas fuerzas de centralización que han resultado predominantes en Estados Unidos. Y a pesar de que los Estados de base regional de Estados Unidos han ido perdiendo poder gradualmente, observamos un proceso muy distinto si nos fijamos en las unidades semifederales con las que se ha dado acomodo a las minorías nacionales —por ejemplo, al Estado libre asociado de Puerto Rico, a las tribus indias o al protectorado de Guam—. En estos casos nos encontramos ante unidades basadas en la nacionalidad y observamos una clara tendencia a la adquisición de mayores poderes de autogobierno, adquisición encaminada a mantener la diferencia cultural de estas sociedades.[20]

También observamos esta misma pauta en toda Europa. Por ejemplo, Cataluña y el País Vasco han expresado el deseo de una mayor autonomía que la que procuran obtener otras unidades españolas basadas en la región. Córcega persigue una autonomía mayor que cualquier otra de las unidades francesas basadas en criterios regionales. Y en la nueva federación rusa, adoptada tras la caída de la Unión Soviética, hay una considerable asimetría entre las treinta y dos unidades basadas en la nacionalidad (por ejemplo, Tatarstán, Ossetia del Norte) y las restantes cincuenta y seis unidades federales que simplemente reflejan las divisiones regionales que se dan en el seno del grupo mayoritario nacional ruso. Las unidades basadas en la nacionalidad no sólo han solicitado (y recibido) un explícito reconocimiento constitucional como «naciones», sino también mayores poderes que las unidades de base regional.[21]

19. Véase lo afirmado en el Foro ciudadano sobre el futuro de Canadá, 1991, figura 2, pág. 158. Véase también Resnick, 1994, pág. 73 y las referencias de la nota 22 del presente capítulo.

20. Para un examen reciente de los derechos y la situación de las minorías nacionales en Estados Unidos, véase (sobre Puerto Rico): Aleinikoff, 1994; Martínez, 1997; Portillo, 1997; Rubinstein, 1993; Barreto, 1998. Sobre los indios norteamericanos, véase, O'Brien 1989; Prucha, 1994; J. Resnik, 1989. Sobre Guam, véase Statham, 1998. Para un examen más general, véase, O'Brien, 1987.

21. G. Smith, 1996, págs. 392, 395. Es interesante señalar que Rusia planeó adoptar un modelo de federalismo territorial simétrico similar al de Estados Unidos, pero que las minorías nacionales se sintieron «agraviadas porque [el plan] negaba su estatuto especial y no reconocía su diferencia cultural» (pág. 395), con lo que adoptó rápidamente un explícito modelo alternativo de federalismo multinacional asimétrico. También vale la pena señalar que una de esas treinta y dos unidades basadas en la nacionalidad —Chechenia— ha declarado desde entonces su independencia. Para una ulterior discusión del federalismo asimétrico ruso, véase Ilishev, 1998; Teague, 1994; Khasanov, 1999; Hughes, 1999. También vale la pena señalar que, tras alcanzar su independencia, India planeó la adopción de un modelo de

A pesar de que muchos países europeos han empezado a desarrollar varias formas de descentralización regional, sobre todo si habían sido con anterioridad Estados altamente centralizados, este proceso está yendo mucho más lejos en los países donde las unidades resultantes tienen su base en la nacionalidad (por ejemplo en Bélgica) que en los países donde las unidades son de base regional (como en Italia). Y, por supuesto, la más extrema afirmación de autogobierno —a saber, la secesión— sólo ha sido planteada por las unidades basadas en la nacionalidad, ya fuera en la antigua Checoslovaquia, en la antigua Yugoslavia o en la antigua Unión Soviética.

Por consiguiente, en un sistema federal que contenga tanto unidades basadas en la región como unidades basadas en la nacionalidad, parece probable que surjan demandas en favor de alguna forma de *federalismo asimétrico* —por ejemplo, en favor de un sistema en el que algunas de las unidades federales tengan mayores poderes de autogobierno que otras—. Por desgracia, se ha demostrado que es extraordinariamente difícil negociar este tipo de modelo asimétrico. Parece haber una gran resistencia, sobre todo por parte de los grupos mayoritarios, a aceptar que las unidades federales puedan diferir en cuanto a sus derechos y poderes. En consecuencia, las minorías nacionales han encontrado muchas dificultades para garantizar los derechos y el reconocimiento que persiguen.

Pero la dificultad en cuanto a negociar la asimetría es, en cierto sentido, bastante desconcertante. Si la mayoría de los canadienses anglófonos quiere un gobierno federal sólido y la mayoría de los quebequeses un gobierno provincial sólido, la asimetría parecería proporcionar a cada grupo lo que desea. Parece perverso, pues, insistir en que todas las subunidades tengan los mismos poderes, si eso significa que los canadienses anglófonos deben aceptar una federación más descentralizada de lo que desean y los canadienses francófonos una federación más centralizada de lo que les gustaría.

Y sin embargo, la mayoría de los canadienses anglófonos rechaza abrumadoramente la idea de un «estatuto especial» para Quebec. Reconocer derechos especiales a una provincia fundándose en que es una unidad basada en la nacionalidad, argumentan, es en cierto modo denigrar a las demás provincias y crear dos clases de ciudadanos.[22] Sentimientos si-

---

federalismo puramente territorial, sin relación alguna con las demandas de las minorías etnolingüísticas, aunque acabó adoptando un modelo de federalismo multinacional explícitamente asimétrico (véanse Patil, 1998; Banerji, 1992).

22. Sobre la oposición del Canadá inglés a un estatuto especial, véase Cairns, 1991; Milne, 1991; Stark 1992; Resnick, 1994; y Dion, 1994, que cita una encuesta que muestra un 83 %

milares se han expresado en España respecto de la demanda de un estatuto asimétrico por parte de vascos y catalanes.[23] Algunos comentaristas —como Charles Taylor— argumentan que esto refleja simplemente un pensamiento moral confuso.[24] Las democracias liberales están profundamente comprometidas con el principio de la igualdad moral de las personas, así como con una igual preocupación y respeto por sus intereses. Sin embargo, la igualdad de los ciudadanos individuales no exige poderes iguales para las unidades federales. Al contrario, el estatuto especial de las unidades basadas en la nacionalidad puede verse como algo que promueve esa igualdad moral subyacente, ya que garantiza que la identidad nacional de las minorías pueda ser objeto de la misma preocupación y respeto que la de la nación mayoritaria. En la medida en que los canadienses anglófonos consideran el gobierno federal su gobierno «nacional», el respeto por su identidad nacional requiere respaldar un gobierno federal sólido; en la medida en que los quebequeses consideran Quebec como su gobierno nacional, el respeto por su identidad nacional requiere respaldar un gobierno provincial sólido. El hecho de proporcionar acomodo a estas diferentes identidades mediante un federalismo asimétrico no implica ninguna falta de respeto ni ninguna discriminación hacia los individuos.[25]

Es difícil evitar la conclusión de que gran parte de la oposición a la asimetría del grupo nacional mayoritario arraiga en un etnocentrismo latente —por ejemplo en el hecho de negarse a reconocer que la minoría tiene una identidad nacional distinta que es digna de respeto—. Esto encaja con la larga historia de actos que han descuidado o denigrado el deseo que tienen las minorías nacionales de seguir siendo sociedades culturalmente distintas, como ya he señalado antes.

---

de oposición al estatuto especial. Una cierta cantidad de asimetría en los poderes *de facto* ha sido uno de los aspectos clásicos del federalismo canadiense, pero, tal como debaten estos autores, la mayoría de los canadienses ingleses no se ha mostrado dispuesta a reconocer formalmente esta cuestión o a incluirla en la constitución, de modo que menos dispuestos están a darle mayor envergadura.

23. Brassloff, 1989, pág. 44.

24. Taylor, 1991; Webber, 1994, págs. 232-251.

25. Los canadienses anglófonos dicen con frecuencia a los quebequeses: «¿Por qué no podemos ser todos canadienses en primer lugar y miembros de las provincias en segundo lugar?», sin darse cuenta de que esto implica pedir a los quebequeses que subordinen su identidad nacional, mientras que para los canadienses anglófonos implica simplemente robustecer su identidad nacional en relación con su identidad regional.

Otro factor que subyace a la oposición a la asimetría es el de la profunda influencia que ejerce el modelo estadounidense de federalismo. Como he indicado más arriba, mucha gente ha supuesto que el federalismo estadounidense es el modelo de federalismo a secas y que todos los federalismos deberían tratar de ser puramente territoriales. Desde este punto de vista, cualquier disposición especial para las unidades basadas en la nacionalidad aparece como una medida meramente transitoria que no resulta apropiada en un federalismo territorial «maduro».

El problema no consiste simplemente en que se dé la circunstancia de que las unidades basadas en la región y las unidades basadas en la nacionalidad deseen poderes diferentes. Estas variaciones en los poderes deseados son reflejo de una diferencia aún más profunda en el concepto mismo de la naturaleza y los objetivos de una federación política. Para las minorías nacionales el federalismo es, en primer y más importante lugar, una federación de *pueblos* y las decisiones relacionadas con los poderes de las subunidades federales deberían reconocer y afirmar el estatuto igual de los pueblos que fundan la federación. Desde este punto de vista, el reconocimiento de iguales poderes tanto a las unidades basadas en la región como a las unidades basadas en la nacionalidad equivale de hecho a negar la igualdad a la nación minoritaria, pues reduce su estatuto al de una división regional en el seno de la nación mayoritaria. Por el contrario, para los miembros de la mayoría nacional, el federalismo es, en primer y más importante lugar, una federación de *unidades territoriales* y las decisiones que conciernen a la división de poderes deberían afirmar y reflejar la igualdad de las unidades que integran la federación. Desde este punto de vista, reconocer poderes desiguales a las unidades basadas en la nacionalidad es tratar a algunas de las unidades federadas como unidades de menor importancia que las demás.

Esta diferencia en el concepto de federalismo puede conducir a conflictos incluso en los casos en que haya poca variación en los poderes reales que solicitan las unidades basadas en la región y las unidades basadas en la nacionalidad. Por ejemplo, algunas personas han propuesto una radical descentralización que fuese de una a la otra punta del Canadá, de modo que todas las provincias tuviesen los mismos poderes que actualmente demanda Quebec. Esto se propone con el fin de evitar la necesidad de reconocer un «estatuto especial» a Quebec. La respuesta de muchos nacionalistas quebequeses, sin embargo, fue que la propuesta no daba en la diana. La demanda de un estatuto especial era una demanda que no se proponía simplemente la obtención de este o aquel poder, sino también una demanda de *reconocimiento nacional*. En palabras de Resnick: «[Los nacionalistas quebequeses]

quieren ver que se reconoce a Quebec como nación, no como simple provincia; esta demanda altamente simbólica no puede sortearse mediante la estratagema de una fórmula de descentralización aplicada a todas las provincias».[26] Los nacionalistas quebequeses quieren la asimetría, no sólo para obtener este o aquel poder adicional, sino también por la propia asimetría, como reconocimiento simbólico de que, en Canadá, sólo Quebec es una unidad basada en la nacionalidad.[27]

Esto puede parecer un mezquino interés por los símbolos en vez de por la sustancia del poder político. Pero encontramos la misma respuesta en otras federaciones multinacionales. Por ejemplo, antes de la partición de Checoslovaquia, algunas personas propusieron una federación descentralizada compuesta por tres unidades con iguales poderes —Eslovaquia y dos regiones checas (Moravia y Bohemia)—. Esto habría permitido el autogobierno nacional de los eslovacos acomodando al mismo tiempo la histórica condición de Moravia como región distinta en el seno de la nación checa. Sin embargo, los nacionalistas eslovacos descartaron la propuesta, ya que «habría significado la equivalencia entre la nación eslovaca y la especificidad cultural e histórica de Moravia, lo que habría menguado la relevancia de la nacionalidad eslovaca».[28]

O pensemos en la respuesta que los nacionalistas vascos y catalanes dieron a la propuesta de poner a disposición de todas las unidades federales de España el mismo nivel de autonomía máximo que ejercen sus unidades basadas en la nacionalidad, incluyendo a las unidades basadas en la región (es decir, la propuesta de «generalizar» la autonomía):

> la Constitución de 1978 asumió el principio de autonomía porque era absolutamente esencial resolver las demandas de autogobierno planteadas por Cataluña y el País Vasco si realmente se quería instaurar un sistema democrático que no sólo se propusiese lograr las libertades y los derechos de los ciudadanos sino también las libertades y los derechos de los pueblos. Cuando comenzaron a atacarse estos conceptos mediante lo que se ha llamado la generalización de las autonomías, los políticos trataron de olvidar lo que se intentaba lograr al principio.[29]

26. Resnick, 1994, pág. 77.
27. Como indico más adelante (n. 32), los cambios en las fronteras de los Territorios del Noroeste han creado una nueva unidad basada en la nacionalidad y controlada por los inuit, unidad conocida con el nombre de Nunavut.
28. Pithard, 1994, pág. 164.
29. M. Fernández, citado en Brassloff, 1989, pág. 35.

Ahora podemos comprender por qué las disputas sobre la división de poderes en el seno de una federación multinacional son tan difíciles de resolver. El problema no es simplemente que las unidades difieran por sus preferencias en cuanto a la extensión de la autonomía. Con frecuencia, las personas razonables de buena voluntad pueden resolver estos problemas. Y de hecho, muchos canadienses anglófonos están dispuestos a aceptar una federación más descentralizada de la que idealmente preferirían con el fin de proporcionar acomodo a Quebec; del mismo modo, muchos quebequeses están dispuestos a aceptar una federación menos descentralizada de la que idealmente les gustaría tener con el fin de acomodar al Canadá anglófono. Las personas razonables están dispuestas a llegar a un acuerdo, dentro de unos límites, respecto a los poderes precisos que buscan para sus unidades federales.

Desafortunadamente, el problema es más profundo. Pese a que la mayoría pueda estar dispuesta a llegar a un arreglo respecto al concreto grado de descentralización necesario, no está dispuesta a alcanzar un acuerdo sobre lo que consideran un principio básico del federalismo —a saber, que todas las unidades federales deben ser iguales en sus derechos y poderes—. Y a la inversa, mientras que la minoría nacional puede estar dispuesta a establecer un acuerdo en relación con sus demandas de autonomía, no está dispuesta a llegar a un arreglo sobre lo que considera un principio básico del federalismo —a saber, que su condición de ser uno de los pueblos que fundan la federación debe ser simbólicamente reconocida mediante alguna forma de asimetría entre las unidades basadas en la región y las unidades basadas en la nacionalidad—. Como resultado, incluso en el caso de que tanto las unidades basadas en la región como las unidades basadas en la nacionalidad tengan deseo de un conjunto de competencias aproximadamente similar, es posible que sigan existiendo serios conflictos, porque cada parte rechaza en principio lo que la otra considera un elemento integrante de la propia naturaleza y propósito del federalismo. Para la nación mayoritaria, el federalismo es un pacto entre unidades territoriales iguales que, por consiguiente, descarta la asimetría; para la minoría nacional, el federalismo es un pacto entre pueblos que, por consiguiente, requiere asimetría entre las unidades basadas en la nacionalidad y las unidades basadas en la región.

Esto contribuye a explicar por qué la asimetría ha sido tan difícil de negociar en el seno de las federaciones multinacionales. Pero hay otros problemas que todavía reducen más la flexibilidad que pueda mostrar el federalismo en cuanto a la adopción de la asimetría. Imaginemos que los

conflictos que he venido examinando quedaran de algún modo resueltos y que existiera una amplia aceptación de la necesidad de alguna forma de asimetría para las unidades basadas en la nacionalidad. Quedarían aún algunos problemas por resolver, en particular los concernientes a la representación en el gobierno federal de la unidad basada en la nacionalidad. Esos problemas son, en mi opinión, formidables y disponemos de muy pocos modelos en todo el mundo que nos indiquen cómo resolverlos.

Imaginemos, por tanto, que el gobierno federal canadiense realizara una transferencia asimétrica de poderes a Quebec, de tal manera que el gobierno federal estuviese legislando normas de aplicación en todas las provincias excepto allí. En esas circunstancias, parecería simplemente justo que los quebequeses no tuviesen voto en dicha legislación (sobre todo si pudiesen emitir un voto decisivo). Por ejemplo, parecería injusto que los representantes electos por Quebec para el ámbito federal pudieran votar en cuestiones relacionadas con la legislación federal sobre la inmigración si esa legislación no se aplica a Quebec. Para abreviar, en la medida en que la jurisdicción del gobierno federal sobre una minoría nacional se reduce, comparándola con la que tiene respecto a las unidades basadas en la región, parece que nos encontremos ante la implicación de que el grupo minoritario debería reducir también su influencia (al menos en ciertas cuestiones) en el plano federal.

Algunas minorías nacionales presentan efectivamente este tipo de reducción de influencia en la esfera federal. Por ejemplo, debido a que los residentes en Puerto Rico tienen poderes especiales de autogobierno que les eximen de ciertas leyes federales, su representación en Washington es reducida. Intervienen en la selección de candidatos presidenciales en las primarias de los partidos, pero no votan en las elecciones presidenciales. Y sólo tienen un representante en el Congreso, un «comisario» que tiene voz pero no voto, excepto en los comités. Esta representación reducida es considerada por algunos una evidencia de que Puerto Rico está «colonizado» por Estados Unidos. Sin embargo, pese a que los detalles de las disposiciones vigentes pueden ser objeto de crítica, la existencia de una representación reducida puede considerarse un corolario del autogobierno de Puerto Rico, y no una mera sujeción colonial. Cuanto menos gobernado está un grupo por un gobierno federal, menos derecho tiene a estar representado en ese gobierno. Una asimetría de las competencias implica una asimetría en la representación.

Pero ¿cómo debería reflejarse exactamente una asimetría en las competencias de las subunidades en términos de representación en el ámbito fe-

deral? Si una subunidad concreta tiene mayores poderes, cabría esperar que tuviera un menor número de representantes, o que éstos viesen restringida su capacidad de voto. Ambos supuestos se dan en el caso de Puerto Rico. Sin embargo, el modelo portorriqueño tiene obvias deficiencias. Pese a que Puerto Rico tiene una representación federal muy limitada, está no obstante muy sujeto a la autoridad del Congreso en ciertas áreas. Parecería por tanto preferible reducir su influencia de acuerdo con un criterio más ligado a cuestiones específicas —por ejemplo, permitiendo que su representante en el Congreso tenga plena capacidad de voto en aquellos temas legislativos que sean de aplicación en Puerto Rico, pero no en los asuntos de los que Puerto Rico está exento—. Por desgracia, esto es más fácil de decir que de hacer. Muchas de las leyes promulgadas abordan áreas de jurisdicción de las que Puerto Rico está parcialmente exento y a las que está parcialmente sujeto. No hay forma de separar los asuntos de gobierno en conjuntos tan nítidamente distantes. Además, esto deja sin responder la cuestión de cuántos representantes debería tener en la unidad federal una unidad basada en la nacionalidad. Una fuerte asimetría en los poderes de las subunidades federales sugiere que debería haber una reducción compensatoria en el número de representantes, pero ¿en qué consiste en este caso el equilibrio justo?

Esto ha constituido un serio escollo para desarrollar un modelo práctico de federalismo asimétrico en Canadá. Se acepta cada vez más que un estatuto marcadamente asimétrico para Quebec exigiría la reducción de la influencia de los representantes electos de Quebec en el legislativo federal. Sin embargo, no disponemos de ningún modelo que pueda indicarnos cómo hacerlo.[30] Y desde luego, este problema guarda relación con otro previo: el de superar las discrepancias en torno al concepto de federalismo. Dado que los miembros de la mayoría ya se sienten inclinados a considerar cualquier forma de asimetría un injusto privilegio de la minoría, se mostrarán vivamente sensibles a cualquier evidencia de que la minoría esté ejerciendo un poder indebido en el ámbito federal (por ejemplo, votando una legislación de la que ella misma está exenta).

Y sin embargo, debemos esperar que la minoría nacional se resista a cualquier reducción seria de su representación en el plano federal. A fin de cuentas, es ya, por definición, una minoría en el ámbito federal y el hecho de reducir aún más su influencia simplemente conseguirá que el gobierno federal parezca todavía más remoto y, de hecho, más amenazador. Parece-

30. Para un intento de desarrollo de un modelo practicable de representación federal asimétrica, véase Resnick, 1994.

ría cada vez más un gobierno «extraño». Cuanto más se reduzca la influencia de Quebec en el plano federal, tanto más tentador será para los quebequeses decidir que simplemente prefieren gobernarse solos y más fácil será que planteen la secesión. ¿Por qué permanecer en la federación si su influencia en la política federal se ve cada vez más erosionada?

Por consiguiente, hay muchas razones por las que los sistemas federales tienen dificultades para adoptar acuerdos asimétricos. De hecho, estos problemas son tan graves que algunas personas han afirmado que es imposible que un sistema federal sobreviva durante mucho tiempo si abraza la asimetría. Esto es una exageración, pero los límites de la flexibilidad del federalismo son mayores de lo que admiten muchos de sus defensores.[31]

La incapacidad del federalismo para acomodar la asimetría se ve exacerbada por el hecho de que el procedimiento para enmendar la constitución en un sistema federal es muy incómodo. Por ejemplo, para enmendar la constitución de Estados Unidos se necesita el consentimiento de treinta y cinco Estados y de los dos tercios de los miembros del Congreso. En Canadá, según sea la naturaleza del cambio propuesto, una enmienda constitucional requiere el consentimiento de las dos cámaras federales, además de la aprobación, bien de siete provincias que contengan al 50 % de la población, bien de las diez provincias que componen la totalidad del país. La reciente experiencia con la Enmienda para la Igualdad de Derechos en Estados Unidos, o de los acuerdos del lago Meech y de Charlottetown en Canadá, sugieren que la consecución de este nivel de acuerdo es muy difícil. Si la puesta en marcha del federalismo asimétrico exige la enmienda de las competencias de las subunidades federales, o del sistema de representación federal, los obstáculos son enormes. Pese a que es característico que un Estado unitario pueda introducir enmiendas en su constitución por mayoría simple o por el voto de una mayoría cualificada, el federalismo requiere el consentimiento de las mayorías concurrentes —por ejemplo, el de las mayorías del conjunto del país, añadido al de la mayoría de todas sus unidades constitutivas—. Esto establece un umbral tan elevado que incluso una propuesta ampliamente respaldada en favor de la asimetría podría no satisfacer los requisitos exigidos.

31. Para un examen de las distintas formas de federalismo asimétrico, véase Elazar, 1987a, págs. 54-57; y Dion, 1994.

b) *El trazado de fronteras en una federación multinacional*

Por consiguiente, una de las limitaciones de la capacidad del federalismo para brindar acomodo a las minorías nacionales es que puede ser difícil lograr la división de poderes deseada. Pero, además de la división de poderes, debemos proceder también al trazado de fronteras y esto plantea otro límite a la flexibilidad del federalismo multinacional. Para que el federalismo sirva como mecanismo de autogobierno, debe ser posible delimitar las subunidades federales de tal modo que la minoría nacional constituya una mayoría dentro de su particular subunidad, como sucede con los quebequeses en Quebec. Esto, sencillamente, no puede hacerse en el caso de algunas minorías nacionales, incluidos la mayoría de los pueblos indígenas de Estados Unidos o de Canadá, cuyos integrantes son escasos y se han visto desposeídos de gran parte de sus territorios históricos, con lo que es frecuente que sus comunidades se encuentren dispersas, incluso de forma transestatal o transprovincial. Con pocas excepciones, los pueblos indígenas forman actualmente una pequeña minoría en el interior de las unidades federales existentes y ningún nuevo trazado de las fronteras de esas subunidades federales podría crear un Estado, una provincia o un territorio con mayoría indígena.[32] Habría sido posible crear un Estado o una provincia dominados por una tribu india en el siglo XIX, pero dada la generalizada influencia de los colonos desde entonces, en la actualidad resulta prácticamente inconcebible.

Por tanto, para la mayoría de los pueblos indígenas de Estados Unidos o de Canadá el autogobierno sólo puede lograrse al margen del sistema federal. El autogobierno se ha vinculado principalmente al sistema de reservas territoriales (conocido con el nombre de «reservas de las tribus» en Estados Unidos y de «reservas de las bandas» en Canadá). Los consejos de tribu o de banda ejercen sustanciales poderes en el gobierno de cada reserva. Las tribus y las bandas indias han ido adquiriendo un control cada vez mayor sobre la salud, la educación, el derecho de familia, la vigilancia policial, la justicia criminal y el desarrollo de recursos. (O, para ser más exactos, han logrado adquirir de nuevo esas competencias, puesto que es evidente que se autogobernaban en todas estas cuestiones antes de su involuntaria incorpo-

32. Dos excepciones serían los navajo en el suroeste de Estados Unidos y los inuit en el noroeste canadiense. Y de hecho las fronteras de los Territorios del Noroeste en Canadá acaban de ser trazadas de nuevo (en 1999) para crear una unidad de mayoría inuit dentro de la federación.

ración a la organización política canadiense o estadounidense.) Las tribus y las bandas se están convirtiendo de hecho en una especie de «unión federada», por utilizar la expresión de Daniel Elazar, con un conjunto de competencias que se han arrancado tanto a la jurisdicción federal como a la del Estado o la provincia.[33]

En principio, podría definirse cada una de estas reservas territoriales como un nuevo Estado o provincia dentro del sistema federal. Sin embargo, esto es poco práctico, dado que hay muchas tribus y bandas aisladas en Estados Unidos y en Canadá (son más de seiscientas sólo en Canadá), que muchos de esos grupos son muy pequeños, tanto en población como en territorio, y que están situados en el interior de subunidades federales ya existentes. Además, los pueblos indios no quieren ser tratados como subunidades federales, ya que el tipo de autogobierno que persiguen implica un conjunto de competencias muy distinto al ejercido por las provincias. Sólo aceptarían el estatuto de subunidad federal si se tratara de un estatuto marcadamente asimétrico, un estatuto que incluyese poderes ejercidos tanto en el plano federal como en el provincial. Además, las tribus y las bandas indias presentan enormes diferencias entre sí en cuanto a los poderes que desean. No sólo persiguen la asimetría, sino distintos grados de asimetría. Y sin embargo, por las razones que acabo de exponer, es extremadamente difícil alcanzar ese tipo de flexibilidad dentro del sistema federal. De ahí que los indios hayan procurado el autogobierno mediante una especie de relación similar a la de una «unión federada» que existe al margen del sistema federal normal.

Tal como sugiere el término, la «unión federada» presenta importantes analogías con el federalismo —por ejemplo, ambos sistemas implican una división territorial de competencias—. Sin embargo, debido a que la mayoría de las tribus indias forman en la actualidad una minoría incluso en el interior de sus territorios históricos y a que se encuentran por ello territorialmente ubicadas en el interior de Estados o provincias existentes, su autogobierno tiene lugar al margen y, en cierto modo, en contra del sistema federal. En vez de poseer los derechos y las competencias que habitualmente ostentan las subunidades federales y de gobernarse con las mismas normas que se aplican a las subunidades federales, poseen un conjunto de competencias y de exenciones específicamente grupales que parcialmente las separa del proceso federal, ya que reduce la jurisdicción que tanto el go-

33. Elazar, 1987a, pág. 229. Para la relación del autogobierno indio con el federalismo, véanse Cassidy y Bish, 1989; J. Resnik, 1989; Elkins, 1992; Long, 1991; Henderson, 1994.

bierno federal como los gobiernos de los Estados o las provincias tienen sobre ellas. Como he señalado antes, el federalismo en Estados Unidos y Canadá, lejos de conferir poder a los pueblos indios, sólo ha logrado incrementar de hecho su vulnerabilidad, ya que ha conseguido que su autogobierno esté sujeto tanto al abuso del gobierno federal como al del gobierno estatal o provincial. El logro del autogobierno de los aborígenes mediante esa «unión federada» implica por tanto una protección frente al sistema federal.

El hecho de que los indios de Estados Unidos no tengan el control del gobierno de ningún Estado ha tendido a hacerles más vulnerables, ya que sus competencias de autogobierno no tienen la misma protección constitucional que los derechos de los Estados. Están por consiguiente más expuestos al «pleno poder» del Congreso, que se ha ejercido a menudo para adecuarse a las necesidades y prejuicios de la sociedad dominante y no a los de la minoría nacional. Sin embargo, el hecho de que se encuentren al margen de la estructura federal se compensa con algunas ventajas. En particular, ha proporcionado una flexibilidad mucho mayor en cuanto a la redefinición de aquellos poderes que se adecuan a las necesidades y los intereses de la minoría. A pesar de que existen presiones en los sistemas federales para hacer que todas las subunidades tengan las mismas competencias y una representación federal igual, los arreglos de la «unión federada» permiten una mayor variación. Además, es mucho más fácil negociar nuevas disposiciones de autogobierno para los navajo que introducir enmiendas en las competencias de los Estados particulares.

Lo mismo se aplica a otras minorías nacionales de Estados Unidos. Por ejemplo, dado que Puerto Rico es una unidad «asociada» y no un Estado, ha sido más fácil introducir enmiendas en sus competencias de autogobierno, así como negociar un estatuto asimétrico tanto en términos de poderes como en términos de representación federal. Esto habría sido prácticamente imposible si Puerto Rico hubiese adquirido rango de Estado cuando fue incorporado en 1898 por Estados Unidos.[34]

Varias son pues las razones de que el federalismo carezca de la flexibilidad necesaria para brindar acomodo a las minorías nacionales. Para una pequeña minoría nacional, puede ser imposible formar una mayoría en una de las subunidades federales. Para esos grupos, el autogobierno sólo se logrará al margen del sistema federal, mediante algún tipo de estatuto político es-

34. Sobre la situación de Puerto Rico y los límites de su potencial estatalidad, véase Rubinstein, 1993; Aleinikoff, 1994.

pecial de carácter cuasifederal o no federal. E incluso en el caso de que puedan trazarse las fronteras de modo que la minoría nacional llegué a formar una mayoría dentro de la subunidad federal, sería imposible negociar una división de poderes satisfactoria, sobre todo si la federación incluye tanto unidades basadas en la nacionalidad como unidades basadas en la región.

Por eso mismo, en muchos casos, las aspiraciones de las minorías nacionales se obtienen mejor mediante instituciones políticas que operen al margen del sistema federal —como, «comunidades de naciones», «uniones federativas», «protectorados» o «Estados asociados»— que mediante el control de una subunidad federal normal. Los modelos habituales de federalismo, con su implícita asunción de iguales competencias y de unidades basadas en la región, con sus complejos procedimientos de enmienda constitucional, a veces no son capaces de responder a los peculiares intereses y deseos de las unidades basadas en la nacionalidad.

4. Federalismo, secesión y unidad social

He ido examinando hasta ahora los límites que presenta el federalismo en cuanto a la acomodación de las necesidades de las minorías nacionales. Imaginemos, sin embargo, que estos problemas hubieran sido superados. Asumamos que las minorías nacionales se sienten satisfechas con los límites de su subunidad, que poseen las suficientes competencias de autogobierno para seguir siendo sociedades culturalmente distintas y que, o bien se ha aceptado alguna forma de asimetría, o bien ésta ha resultado ser innecesaria. En resumen, asumamos que el federalismo funciona como creen sus defensores que debería hacerlo en cuanto a conseguir combinar un gobierno compartido con el respeto hacia las diferencias etnoculturales. Hay otro problema que vale la pena considerar. El propio éxito del federalismo en cuanto a proporcionar acomodo para el autogobierno puede tener simplemente el efecto de estimular el deseo de secesión de las minorías nacionales. Cuanto más éxito tenga el federalismo en cuanto a proporcionar satisfacción al deseo de autogobierno, más reconocerá y afirmará el sentido de la identidad nacional en el seno del grupo minoritario, y tanto más robustecerá su confianza política. Allí donde las minorías nacionales se han movilizado de esta forma, la secesión se vuelve más concebible y se convierte en una opción más relevante, incluso con las instituciones federales mejor diseñadas.

Una forma de describir el problema es decir que existe una disyunción entre la forma legal del federalismo multinacional y sus cimientos políticos subyacentes. *Hablando en términos legales*, como señalé antes, el federalismo considera que ambos niveles de gobierno poseen una inherente autoridad soberana. Esto lo distingue de la confederación, sistema en el que los Estados soberanos delegan ciertos poderes a un cuerpo supranacional, poderes que esos Estados pueden reclamar. En un sistema federal, sin embargo, el gobierno general tiene un poder inherente, no un simple poder delegado, para gobernar a sus ciudadanos. Tal como la provincia de Quebec tiene la autoridad inherente para gobernar a todos los quebequeses —una autoridad que el gobierno federal no delegó y que no puede revocar de forma unilateral—, también el gobierno federal de Canadá tiene la autoridad inherente para gobernar a todos los canadienses (incluidos a los quebequeses), una autoridad que los gobiernos provinciales no delegaron y que no puede ser revocada de forma unilateral.

Ésta es la forma legal del federalismo. Pero es probable que sus *percepciones políticas* sean bastante diferentes. Las minorías nacionales consideran a menudo que las federaciones multinacionales son sistemas más próximos a los de las confederaciones. Es propio de las minorías nacionales considerarse a sí mismas «pueblos» distintos, pueblos cuya existencia es anterior a la del país al que en ese momento pertenecen. En tanto que «pueblos» separados, poseen derechos inherentes de autogobierno.[35] A pesar de que actualmente formen parte de un país mayor, no consideran este hecho como una renuncia a su derecho de autogobierno original. Más bien lo consideran como una cuestión relacionada con la transferencia de algunos aspectos de sus poderes de autogobierno a la organización política mayor, con la condición de que otros poderes permanezcan en sus propias manos. En los países que se han formado a partir de la federación de dos o más grupos nacionales, la autoridad (moralmente legítima) del gobierno central está limitada

35. El derecho de los grupos nacionales a la autodeterminación está reconocido en el derecho internacional. Según la Carta de las Naciones Unidas, por ejemplo, «todos los pueblos tienen derecho a la autodeterminación». Sin embargo, las Naciones Unidas no han definido lo que son los «pueblos» y, por lo general, sólo ha aplicado el principio de autodeterminación a las colonias de ultramar, no a las minorías nacionales internas, incluso en el caso de que éstas últimas hubiesen estado sujetas al mismo tipo de colonización y conquista que las primeras. Esta limitación de la autodeterminación a las colonias de ultramar (conocida como la «tesis del agua salada») es considerada arbitraria en amplios círculos y muchas minorías nacionales insisten en que ellas también son «pueblos» o «naciones» y en que, como tales, tienen derecho a la autodeterminación.

a los poderes que cada una de las naciones integrantes accede a transferirle. Y es frecuente que estos grupos nacionales se consideren a sí mismos grupos que tienen el derecho (moral) de recuperar esos poderes y abandonar la federación, si se sienten amenazados por la comunidad mayor.[36]

En términos legales, las unidades basadas en la nacionalidad no tienen derecho a exigir las competencias que ejerce el gobierno federal. Legalmente, ésos son poderes con los que está inherentemente investido el gobierno federal y las subunidades no pueden «reclamar» lo que nunca fue suyo. Sin embargo, las percepciones políticas de las minorías nacionales en ocasiones no siguen estas sutilezas legales. Para ellas, el país mayor se considera más parecido a una confederación que a una federación, en el sentido de que la existencia del país mayor se considera moralmente dependiente del consentimiento revocable de las unidades nacionales que integran el país. Como consecuencia, la comunidad política mayor tiene una existencia más condicional que la de un Estado unitario, o que la de un sistema de federalismo territorial.

En resumen, la reclamación básica que hacen las minorías nacionales no consiste simplemente en que la comunidad política sea culturalmente diversa (que es lo que reclaman, por ejemplo, los inmigrantes).[37] En vez de eso, la demanda consiste en que existe más de una comunidad política y que no

36. Debo destacar que estoy hablando de percepciones políticas y no de hechos históricos. Un examen histórico riguroso mostraría que la existencia de la minoría nacional como pueblo independiente no es anterior a la del país mayor. En algunos casos, el sentido de la diferencia nacional surge en el mismo periodo de tiempo en que se verifica el desarrollo de la federación mayor, en lugar de ser anterior a él, de modo que la formación original del país mayor no constituyó, en términos históricos, una «federación de pueblos». A pesar de que los dirigentes nacionalistas sobreentienden con frecuencia que su nación existe desde tiempo inmemorial, los historiadores han mostrado que el sentido de la diferencia nacional es a menudo muy reciente y que, de hecho, ha sido inventado deliberadamente (véanse Anderson, 1983; Gellner, 1983). Lo importante, sin embargo, no es la realidad histórica, sino las percepciones actuales. Si un grupo minoritario de nuestros días tiene un fuerte sentido de la identidad nacional, en tanto que sólida creencia en su derecho de autogobierno, tenderá a considerar que la federación es un sistema que sólo posee una autoridad derivada, sean cuales sean los hechos históricos.

37. Tal como examino en el Capítulo 7, los inmigrantes demandan cada vez más un especial reconocimiento político en forma de ciertos derechos «poliétnicos» o exigencias de acomodo multicultural. Esto, sin embargo, rara vez constituye una amenaza para la estabilidad política, ya que al plantear esas demandas, los inmigrantes generalmente dan por supuesta la autoridad de la comunidad política mayor. Asumen, como señala John Rawls, que los ciudadanos son miembros de «un proyecto perpetuo de cooperación». Los inmigrantes asumen que deberán trabajar dentro de las instituciones económicas y políticas de la socie-

puede asumirse que la autoridad del Estado mayor preceda a la autoridad de las comunidades nacionales que lo integran. Si la democracia es el gobierno del «pueblo», las minorías nacionales sostienen que existe más de un pueblo y que cada uno de ellos tiene derecho a gobernarse a sí mismo. El federalismo multinacional divide a los pueblos en «pueblos» separados, cada uno con sus propios derechos históricos, sus territorios y sus poderes de autogobierno; y cada uno de ellos, por tanto, provisto de su propia comunidad política. Puede que consideren que su propia comunidad política es el elemento primario y que el valor y la autoridad de la federación mayor es el elemento derivado.[38]

La razón por la cual es probable que los federalismos multinacionales sean susceptibles de contestación debería ser ya obvia. Cuanto más auténticamente multinacional sea un sistema federal —esto es, cuanto más reconozca y afirme la exigencia de autogobierno—, tanto más reforzará, entre las minorías nacionales, la percepción de que el sistema federal es *de facto* un sistema confederal. Es decir, cuanto más éxito tiene un sistema federal multinacional en cuanto a procurar acomodo a las minorías nacionales, tanto más reforzará el sentido de que esas minorías son pueblos separados con derechos intrínsecos de autogobierno, pueblos cuya participación en el país mayor es condicional y revocable. Y si la vinculación de las minorías nacionales al Estado mayor es condicional, entonces cabría esperar que en un momento dado al menos algunos miembros de la minoría comiencen a preguntarse si las circunstancias no habrán cambiado de tal modo que el hecho de permanecer en el seno de la federación haya dejado de resultar beneficioso. Aunque es probable que los miembros de la minoría se muestren en desacuerdo con esto y que muchos de ellos lleguen a la conclusión de que la federación sigue siendo la mejor opción, siempre seguirá siendo una pregunta relevante y será fuente de vivo debate en el seno de la minoría nacional.

El federalismo también proporciona a las minorías nacionales la expe-

dad mayor y únicamente exigen que esas instituciones se adapten para reflejar la creciente diversidad cultural de la población a la que sirven. Las minorías nacionales, por el contrario, cuestionan la legitimidad y el carácter definitivo del país mayor.

38. Para reducir este peligro, los gobiernos federales han animado a las minorías nacionales a identificarse con el gobierno federal y a sentir lealtad hacia él. La esperanza estriba en que esta nueva identificación pueda competir y posiblemente llegar incluso a superar, al sentimiento original de identidad nacional. Sin embargo, la experiencia histórica sugiere que estos esfuerzos tienen un éxito limitado. Véanse a este respecto, Wheare, 1962; Howse y Knop, 1993; Norman, 1994 y Kymlicka, 1995a, capítulo 9.

riencia del autogobierno y, por consiguiente, hace que sientan más confianza en su capacidad para gobernarse solas, lo que viene a unirse al reconocimiento que ya poseían de un territorio sobre el que se asume que tienen, en principio, derecho a alguna reclamación histórica.[39]

Además, si la propia secesión se alcanza pacíficamente, los costes de gobernarse con independencia como un pequeño Estado disminuyen de forma espectacular. En el pasado, las minorías nacionales debían estar unidas a grandes países con el fin de tener acceso a los mercados económicos y poder garantizar la seguridad militar. Sin embargo, estos beneficios del federalismo hoy se obtienen mediante acuerdos confederales (como los de la Unión Europea o los del Tratado de Libre Comercio Norteamericano) y a través del gradual robustecimiento del derecho internacional. Si Quebec o Cataluña optaran por la secesión, seguirían pudiendo participar en acuerdos de comercio y seguridad continentales o internacionales.[40]

En cualquier caso, la opción de la secesión siempre estará presente. De hecho, en cierto sentido, podría convertirse en la posición preestablecida, es decir, en la posición de base por comparación a la cual se mediría la participación en la federación. Entre las minorías nacionales, el punto de partida podría no ser ¿por qué debiéramos procurar una mayor autonomía?, sino más bien ¿por qué deberíamos seguir aceptando estos límites en nuestro inherente autogobierno? A fin de cuentas, no parece haber ningún punto final natural para las demandas de un autogobierno creciente. El simple hecho de aceptar la autonomía limitada puede estimular las ambiciones de los dirigentes nacionalistas, ambiciones que no se satisfarían con menos que

39. Se trata sólo de un derecho a primera vista, ya que el territorio que abarca la subunidad federal quizas incluya las tierras natales de otros grupos nacionales. Éste es un asunto serio en Quebec, donde la parte septentrional de la provincia es el territorio histórico de varios pueblos indígenas. Estos pueblos indígenas argumentan que su derecho a la autodeterminación es tan sólido como el de los quebequeses y que si los quebequeses optan por la secesión, ellos podrían decidir permanecer en Canadá, con lo que un Quebec independiente sólo incluiría la parte meridional de la provincia. Véase Turpel, 1992.

40. Sobre la importancia de las amenazas externas en la formación y el mantenimiento de las federaciones, véase Lemco, 1991, capítulo 8. Esto es particularmente importante para entender la federación suiza. Suiza se cita a menudo como ejemplo de federación multinacional estable, de federación con un robusto sentido de la lealtad compartida. Sin embargo, lo que hizo posible el desarrollo del patriotismo suizo fue la experiencia compartida, durante unos quinientos años, de tener enemigos comunes y de la necesidad que tuvieron de confiar en el apoyo militar mutuo. A medida que los organismos internacionales reducen la amenaza de guerra, el resultado es, paradójicamente, que se vea socavado uno de los pocos factores que sostenían el desarrollo de federaciones multinacionales estables.

con la obtención de un Estado-nación propio. Cualquier restricción al autogobierno —cualquier cosa que no sea la creación de un Estado independiente— necesitará una justificación.

Por estas cuatro razones, parece probable que el federalismo multinacional deberá contener movimientos secesionistas que pugnen, bien por la creación de una confederación, bien por la secesión.

5. La sorprendente resiliencia de las federaciones multinacionales

Y sin embargo, a pesar de todas estas tendencias favorables a la secesión, el hecho notable es que ninguna federación multinacional occidental se ha visto desmembrada. Pese a que los partidos secesionistas han competido libre y activamente durante décadas en varias democracias occidentales, nunca han recibido un mandato democrático para iniciar la secesión y ningún referéndum sobre la secesión ha tenido éxito. Paradójicamente, las federaciones multinacionales parecen combinar una especie de unidad débil con un sorprendente grado de resiliencia.

Por consiguiente, al pensar en la unidad social debemos proponernos objetivos modestos. El tipo de unidad social que podemos lograr es muy diferente del que a menudo poseen los Estados uninacionales. No podemos esperar que los quebequeses manifiesten una lealtad incondicional a Canadá, o que sean capaces de pensar que «Canadá es lo primero». La única unidad que podemos lograr es la unidad que permite a las minorías nacionales dar una condición igual a su identidad nacional, o concederle incluso la primacía, profesando al mismo tiempo una lealtad condicional a Canadá. Por consiguiente, el único tipo de unidad que podemos esperar alcanzar, es aquel que coexiste, por un lado, con la firme creencia de las minorías nacionales en su derecho a la secesión y, por otro, con un debate permanente sobre las condiciones en las cuales sería apropiado ejercer ese derecho.

Si reducimos nuestras expectativas de este modo, hay motivos para un prudente optimismo. No hay razón para considerar que la permanente posibilidad de la secesión sea una prueba de que las federaciones multinacionales deberían fracasar y de que, necesariamente, se producirá la secesión. Al contrario, la experiencia de que disponemos hasta la fecha en Occidente sugiere que las federaciones multinacionales democráticas son notablemente resilientes. Esto sugiere que los débiles lazos de la unidad social resultan

no obstante duraderos y que las lealtades condicionales son, pese a todo, poderosas.

¿Qué es pues lo que mantiene unida a una federación multinacional? Dado que los principales argumentos instrumentales en favor de la federación (los mercados económicos y la seguridad militar) han perdido gran parte de su fuerza, parece necesario concentrarse más en los beneficios intrínsecos de pertenecer a una federación —esto es, el valor de pertenecer a un país que alberga una diversidad nacional—. En determinadas circunstancias, creo que éste puede ser un argumento muy poderoso. Por ejemplo, Petr Pithard, el antiguo Primer ministro de Checoslovaquia, al reflexionar sobre la disolución del país, sostuvo lo siguiente:

> En los últimos cincuenta y cinco años, los checos han perdido —como copropietarios de su casa común— a los alemanes, los judíos, los rutenos, los húngaros y los eslovacos. Hoy son, de hecho, un país étnicamente limpio, pese a que no haya sido por su propia voluntad. Es una gran pérdida intelectual, cultural y espiritual. Esto es particularmente cierto si nos fijamos en la Europa central, que es una especie de mosaico. Desde el punto de vista turístico, todavía vivimos de la gloria de Praga, que era una ciudad checa, alemana y judía y una luz que alcanzaba las estrellas. Pero no se pueden ganar elecciones con este tipo de argumentos.[41]

Me parece que a menudo hay una «gran pérdida intelectual, cultural y espiritual» cuando los Estados multinacionales se disuelven. Y, a diferencia de Pithard, creo que a veces es posible ganar elecciones con este tipo de argumentos. Como ya he señalado antes, ningún referéndum de secesión en una federación multinacional democrática ha tenido éxito en Occidente.[42] Puede que no sea fácil explicar los beneficios derivados de vivir en un Estado multinacional y que tampoco lo sea expresar las pérdidas que sobrevendrían una vez que se hubiera producido la disolución, cuestiones ambas que en cualquier caso variarían tremendamente de un país a otro, en función de su historia y su demografía. Sin embargo, el ciudadano medio es capaz de percibir los beneficios de vivir en una federación multinacional y de com-

41. Pithard, 1994, pág. 198.

42. Vale la pena señalar que ni siquiera en el caso de Checoslovaquia hubo un referéndum en Eslovaquia sobre la secesión y que muchos observadores argumentan que si se hubiera celebrado un referéndum, no habría sido favorable a la secesión. Meciar evitó el referéndum precisamente porque le preocupaba que los secesionistas perdieran frente a los federalistas en un referéndum libre y justo.

pararlos con las alternativas, la mayoría de las cuales (¿o quizá todas?) exhiben una perspectiva mucho peor en cuanto al tratamiento de la diversidad etnonacional.[43]

6. Conclusión

En este artículo he indagado las condiciones por las que el federalismo proporciona un mecanismo para un acomodo justo de las minorías nacionales y, por consiguiente, una alternativa viable a la secesión en los Estados multinacionales. La legitimidad del federalismo depende de la forma en que se tracen las fronteras del sistema federal y de la forma en que se distribuyan los poderes. A menudo es difícil tomar este tipo de decisiones de un modo que logre satisfacer verdaderamente las aspiraciones de las minorías nacionales y la permanente frustración sobre estas cuestiones animará a que algunos miembros consideren la secesión. Además, incluso en los casos en que el federalismo funciona adecuadamente y logra satisfacer esas aspiraciones, quizá simplemente refuerce en algunas personas la creencia de que el grupo es capaz de separarse y de que tiene título legítimo para hacerlo y ejercer una soberanía plena. Ésta es de hecho la paradoja del federalismo multinacional: pese a que proporciona a las minorías nacionales una alternativa práctica a la secesión, también contribuye a hacer que la secesión se vuelva una alternativa más realista al federalismo.

Por consiguiente, sería un error creer que la puesta en marcha del federalismo eliminaría de la agenda política la cuestión de la secesión. El federalismo no proporciona una fórmula mágica para la resolución de las diferencias nacionales. En el mejor de los casos, proporciona un marco para negociar esas diferencias y lograr que funcione requiere un enorme grado de sinceridad, de buena voluntad y, de hecho, también de buena suerte. E incluso con la mejor fortuna del mundo, las federaciones multinacionales deberán enfrentarse a movimientos secesionistas.

43. Además, en las federaciones multinacionales occidentales observamos el fenómeno de lo que David Miller llama las «nacionalidades engastadas», fenómeno por el cual algunos miembros de la minoría nacional tienen identidades nacionales duales. Cuando se les pregunta por su identidad nacional, responden que tanto Quebec como Canadá son su nación (o que son indistintamente escoceses y británicos, o catalanes y españoles), pese a que una de ellas posea un carácter primario. Esto difiere mucho de lo que sucede en los Estados multinacionales no democráticos, que sólo se mantienen unidos por la fuerza: pocos albano-kosovares dirían que se sienten, en cualquier sentido, serbios (Miller, 1998).

Algunas personas consideran que la continua presencia de estos movimientos secesionistas es una razón para rechazar el federalismo multinacional. Como señalé en el Capítulo 1, los teóricos políticos se sienten cada vez más preocupados, no sólo con la justicia, sino también con la unidad social y con la garantía de que cualquier nueva institución consolide la fidelidad y la lealtad de los ciudadanos. Por tanto, antes de adoptar los mecanismos federales debemos pensar en las cuestiones de fidelidad y lealtad. Ésta es una preocupación legítima, pero con excesiva frecuencia hemos adoptado unos criterios equivocados para medir la unidad y la lealtad. Hemos definido la unidad y la lealtad como la eliminación de la propia idea de la secesión. Éste no es un criterio razonable ni realista para cualquier Estado multinacional. No deberíamos esperar que los ciudadanos de una federación multinacional se consideraran a sí mismos miembros de «un proyecto perpetuo de cooperación», como dice Rawls. Exigir este tipo de lealtad incondicional es sentar un criterio que es improbable que puedan satisfacer las federaciones multinacionales.

En vez de tratar de hacer que la secesión sea imposible o impensable, deberíamos concentrarnos en la identificación de los beneficios que obtienen las personas por el hecho de vivir en una federación multinacional. Un sistema federal bien diseñado proporciona buenas razones para que las minorías nacionales rechacen la secesión, tal vez de forma indefinida. Como hemos visto, es frecuente que el federalismo sea la única opción disponible para acomodar en el seno de un Estado multinacional las identidades nacionales en conflicto y ha demostrado ser sorprendentemente resiliente.[44] Sin embargo, sólo podremos apreciar el éxito del federalismo multinacional si nos libramos del supuesto tradicional que dice que una comunidad política «de éxito» es aquella en la que no se plantean cuestiones de secesión.

44. E incluso en el caso de que un sistema federal llegara a disolverse, podría proporcionarnos importantes lecciones concernientes a la naturaleza y el valor de la tolerancia democrática. Por ejemplo, en el caso de que el federalismo canadiense llegase a fracasar, no constituiría un fracaso moral. Al contrario, argumentaré que habrá sido un éxito, pase lo que pase con Quebec, ya que ha permitido a los canadienses alcanzar la prosperidad y la libertad con una ausencia casi completa de violencia. Además, el federalismo ha hecho posible el desarrollo de sólidas tradiciones liberales y democráticas, tanto en el Canadá francés como en el inglés. En consecuencia, y aunque se diera el caso de que fracasase el federalismo canadiense, el resultado sería, casi con toda seguridad, la aparición de dos democracias pacíficas y prósperas allí donde sólo había una. El federalismo multinacional de Canadá podría resultar una simple fase de transición entre la colonización británica y el nacimiento de dos Estados liberal democráticos independientes, pero si ése fuera el caso, el federalismo multinacional habría demostrado ser una buena comadrona.

6

TEORÍA DE LOS DERECHOS INDÍGENAS*

En mi anterior trabajo, he tendido a considerar los pueblos indígenas como un subconjunto de la más amplia categoría de las minorías nacionales, uniéndolos a las «naciones sin Estado» como los catalanes, los escoceses, los quebequeses, los flamencos o los portorriqueños. Pese a que posean ciertos rasgos únicos, me parece que es característico que los pueblos indígenas compartan la tendencia de estas otras minorías nacionales a ofrecer resistencia a las políticas de construcción nacional estatal, luchando por conseguir alguna forma de autogobierno territorial. Además, ofrecen justificaciones similares para hacerlo, apelando a su injusta incorporación al Estado, a los acuerdos históricos que garantizan su autogobierno y a la importancia capital de su territorio, su lengua y su cultura para su identidad y su autonomía. A este respecto, los pueblos indígenas plantean muchas cuestiones idénticas a las suscitadas por las naciones sin Estado y me parece que sean cuales sean los principios que informen nuestra respuesta a los primeros deberán informar también nuestra respuesta a estos últimos (y viceversa).

Mucha gente argumenta, sin embargo, que los pueblos indígenas no pueden quedar subsumidos bajo el epígrafe de las minorías nacionales y deben ser considerados una categoría enteramente distinta, provista de derechos *sui generis*. Y ésta parece ser la tendencia del derecho internacional reciente, que ha separado con nitidez las cuestiones relacionadas con los derechos indígenas de las relacionadas con los derechos de otras minorías nacionales. El libro de James Anaya, *Indigenous Peoples in International Law*, proporciona quizá la explicación más aceptada de esta evolución del derecho internacional. También ofrece una misteriosa explicación sobre el hecho de que los derechos de los pueblos indígenas guarden relación con los derechos de otros pueblos o naciones, siendo al mismo tiempo derechos de índole distinta. En el presente examen, estudio algunas de las tensiones presentes en la teoría de Anaya y sugiero que es preciso elaborar nuevos traba-

* Este capítulo es un análisis de la obra de S. James Anaya, *Indigenous Peoples in International Law*, Nueva York, Oxford University Press, 1996.

jos para explorar la relación entre los pueblos indígenas y otros grupos nacionales.

El libro de James Anaya brinda una clara y sistemática visión de conjunto del estatuto de los pueblos indígenas en el derecho internacional. Durante las dos últimas décadas, y en relación con los pueblos indígenas, se han producido desarrollos espectaculares en el derecho internacional y Anaya proporciona una guía muy útil para orientarse en este panorama legal cambiante.

La evolución más sorprendente es quizá la que expresa el borrador de la Declaración de los derechos de los pueblos indígenas elaborado por las Naciones Unidas, que va abriéndose camino en la laberíntica estructura de esta organización y que Anaya analiza en profundidad.[1] Pero Anaya se ocupa también de otros organismos internacionales, como la Comisión interamericana de Derechos humanos, y sugiere que estos organismos regionales merecen mayor atención, ya que pueden resultar de capital importancia para la puesta en práctica de las normas internacionales.

A lo largo del libro, Anaya no sólo examina los textos legales oficiales que guardan relación con los pueblos indígenas, sino también los documentos preliminares y los debates de fondo. De hecho, la verdadera dinámica del derecho internacional se expone a la luz de estos documentos y estos debates de fondo. Cuando en la década de 1970 comenzó en serio el impulso encaminado a lograr unas nuevas normas internacionales, con frecuencia esos debates revelaron la hipocresía y el egoísmo crasos de muchos Estados-nación, junto con algunos temores y equivocaciones genuinos. E incluso ahora que se produce un creciente consenso sobre ciertas normas relativas a los derechos indígenas sigue existiendo una interminable búsqueda de los términos y las definiciones exactos que puedan satisfacer, o guardar al menos la apariencia de satisfacer, las diferentes expectativas de las distintas partes. Tras cada una de las frases de un nuevo borrador de la Declaración se esconden años de interminables negociaciones, compromisos, malentendidos y conflictos de interés.

Sin duda, el libro de Anaya servirá como referencia estándar sobre este asunto en los años venideros. Pero Anaya quiere hacer algo más que sim-

1. El borrador fue elaborado entre 1985 y 1993 por un grupo de trabajo constituido en las Naciones Unidas para el estudio de las poblaciones indígenas y fue aprobado por la Subcomisión de las Naciones Unidas para la protección de las minorías en 1994 (un cuerpo independiente de expertos), pero aún debe superar varias barreras antes de poder ser ratificado por la Asamblea General.

plemente catalogar estas evoluciones. También quiere proporcionar una teoría de los derechos indígenas: quiere mostrar que las nuevas normas internacionales sobre los derechos indígenas no son un simple compromiso *ad hoc* entre grupos que compiten, sino que encarnan un conjunto coherente y defendible de principios morales.

Dado que me intereso por esta cuestión como teórico político y no como entendido en derecho internacional, lo que más me interesa son las afirmaciones teóricas de Anaya, expresadas en los capítulos 3 y 4.[2] Sin embargo, son también la parte más frustrante de su libro. En muchos casos, parece que los esfuerzos se dedican únicamente a reescribir con otras palabras, en vez de a resolver de hecho, los rompecabezas teóricos que rodean la cuestión de los derechos indígenas.

Para exponer mis preocupaciones, debo consignar aquí una parte del contexto. El surgimiento de nuevas normas internacionales relativas a los pueblos indígenas es parte de un cambio más amplio relacionado con los derechos de las minorías «nacionales». Al utilizar la expresión «minorías nacionales» me refiero a los grupos que han estado establecidos durante siglos en un territorio al que consideran su tierra natal; grupos que se consideran a sí mismos «pueblos» o «naciones» distintos, pese a haber sido incorporados (a menudo involuntariamente) a un Estado mayor. La categoría de las minorías nacionales (o de lo que otros llaman «minorías territoriales») incluye a los pueblos indígenas, como los inuit de Canadá o los sami de Escandinavia, pero también incluye a otros grupos nacionales incorporados, como los catalanes en España, los escoceses en Gran Bretaña o los quebequeses en Canadá. Estos últimos grupos reciben a veces el nombre de «naciones sin Estado» o de «grupos etnonacionales» con el fin de distinguirlos de los pueblos indígenas.

No existe ningún criterio universalmente aceptado para diferenciar a los pueblos indígenas de las naciones sin Estado, pero uno de los criterios usados alude al papel que estos grupos desempeñaron en el proceso de la for-

2. Los capítulos 1 y 2 esbozan la historia de los pueblos indígenas en el derecho internacional; los capítulos 5 y 6 describen cuestiones de puesta en práctica. Los dos primeros capítulos serán de interés general para las personas preocupadas por los derechos indígenas, ya que la historia del derecho internacional nos dice muchas cosas sobre las cambiantes actitudes y supuestos que subyacen al tratamiento de los pueblos indígenas. Por el contrario, es probable que los capítulos finales sólo susciten el interés de los especialistas en derecho internacional: están llenos de detalles bastante oscuros sobre los mecanismos que intervienen en la redacción de los informes que elaboran los numerosos consejos, subcomisiones, comisiones, agencias, etc., que supervisan las normativas internacionales.

mación estatal. Por regla general, las naciones sin Estado fueron contendientes perdedores en el proceso de la formación estatal europea, mientras que los pueblos indígenas estuvieron completamente aislados de ese proceso hasta época muy reciente, razón por la cual conservaron una forma de vida premoderna hasta bien avanzado el siglo xx. Las naciones sin Estado habrían deseado formar su propio Estado, pero, en la lucha por el poder político, perdieron, mientras que los pueblos indígenas existieron al margen de este sistema de Estados europeos. Los catalanes, los portorriqueños, los flamencos, los escoceses y los quebequeses, por tanto, son naciones sin Estado, mientras que los sami, los inuit, los maoríes y los indios americanos son pueblos indígenas.

La última década ha asistido a un notable giro en las normas internacionales que atañen a las naciones sin Estado y también en las que incumben a los pueblos indígenas. Varios documentos internacionales recientes abordan la cuestión de las naciones sin Estado. Por ejemplo, la Organización para la seguridad y la cooperación en Europa adoptó en 1991 una declaración relativa a los Derechos de las minorías nacionales y estableció un Alto comisionado para las minorías nacionales en 1993. Las Naciones Unidas adoptaron una Declaración de los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales, étnicas, religiosas o lingüísticas (1993); y el Consejo de Europa redactó una declaración sobre los derechos de las lenguas minoritarias en 1992 (la Carta europea para las lenguas regionales o minoritarias) y un Convenio marco para la protección de los derechos de las minorías nacionales en 1995.

En resumen, hay una tendencia común hacia la codificación y la consolidación de los derechos de las minorías nacionales, aunque es una tendencia que ha adoptado la forma de dos desarrollos paralelos: un conjunto de convenciones y de declaraciones concernientes a los pueblos indígenas y otro conjunto de convenciones y de declaraciones concernientes a las naciones sin Estado.[3]

Esta preocupación reciente por los derechos de las minorías nacionales representa un espectacular cambio respecto al enfoque de la posguerra. Tras el fracaso del plan de protección de las minorías de la Liga de Naciones, las demandas de las minorías nacionales desaparecieron prácticamente del contexto del derecho internacional de la posguerra, siendo dicho plan

3. Recientemente, ha habido también importantes desarrollos del derecho internacional relacionados con los grupos de inmigrantes, pero en este examen me concentraré en las minorías nacionales o minorías territoriales.

sustituido por un nuevo enfoque basado en los «derechos humanos». Las minorías nacionales que querían algo más que la protección de esos derechos individuales civiles y políticos o algo distinto a la proteccion de esos derechos obtuvieron poco apoyo para sus demandas por parte del derecho internacional. En efecto, el derecho internacional sólo proporcionó dos opciones insatisfactorias para dichas minorías: podían apelar al artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas, que dice que todos los «pueblos» tienen un derecho a la «autodeterminación»; o podían apelar al artículo 27 del Convenio internacional sobre derechos civiles y políticos que dice que los «miembros de las minorías» tienen derecho a «disfrutar de su propia cultura [...] en comunidad con otros miembros de su grupo».

Podremos comprender por qué se necesitaron nuevas normas si examinamos el motivo por el que resultaban insatisfactorias esas dos antiguas opciones. Para simplificar al máximo, para la mayor parte de las minorías nacionales, ya sean naciones sin Estado o pueblos indígenas, el artículo 1 (tal como se entiende tradicionalmente) es demasiado rotundo y el artículo 27 (tal como es entendido tradicionalmente) es demasiado laxo. La mayoría de las minorías nacionales necesitan algo que se encuentre a medio camino y la reciente evolución del derecho internacional relacionado con los derechos de las minorías constituye precisamente un intento de codificar ciertas normas que se sitúen a medio camino entre los artículos 1 y 27.

El derecho a la «autodeterminación» del artículo 1 es demasiado rotundo: tradicionalmente ha sido a menudo interpretado como el derecho a formar un Estado propio. Por esta precisa razón, su alcance se ha visto drásticamente restringido en el derecho internacional. En efecto, se ha visto limitado por lo que se llama la «tesis del agua salada»: los pueblos que han sido objeto de colonización por una metrópolis de ultramar tienen derecho a la independencia, pero las minorías nacionales situadas en el interior de un Estado (territorialmente contiguo) no tienen derecho a la independencia. De ahí que las minorías internas no se definan como «pueblos» separados y provistos de un derecho específico de autodeterminación, ni siquiera en el caso de que hayan sido objeto de procesos de conquista territorial y de colonización similares a los de las colonias de ultramar. Por consiguiente, los pueblos indígenas de Vanuatu, en el océano Pacífico, tienen derecho a la autodeterminación, puesto que fueron objeto de colonización por una metrópolis de ultramar, mientras que, de acuerdo con la tesis del agua salada, los pueblos indígenas de Escandinavia no tienen derecho a la autodeterminación, ya que sus colonizadores llegaron por tierra en vez de por mar.

Para aquellas minorías nacionales a las que se negó reconocimiento como «pueblos» según el artículo 1, la única opción restante consistía en apelar al artículo 27 del Convenio internacional sobre los derechos políticos y civiles. Sin embargo, este artículo es demasiado laxo porque «el derecho a disfrutar de la propia cultura» se ha solido interpretar tradicionalmente como un derecho que sólo incluye derechos negativos de no interferencia, en lugar de derechos positivos de ayuda, financiación, autonomía o reconocimiento público. En efecto, simplemente reafirma que los miembros de las minorías nacionales deben ser libres de ejercer los derechos habituales de libertad de expresión, libertad de asociación, libertad de reunión y libertad de conciencia.

No es necesario decir que existe un vasto espacio entre el derecho a un Estado independiente consignado en el artículo 1 y los derechos a la libre expresión y asociación cultural mencionados en el artículo 27. De hecho, casi todos los debates prácticos sobre las minorías nacionales se concentran precisamente en esta área intermedia: por ejemplo, el del derecho a utilizar una lengua minoritaria en los tribunales o en la administración local; el de la financiación pública de escuelas para las minorías; el del alcance de la autonomía local o regional; el de la garantía de representación política para las minorías; el de la protección de los territorios históricos de las minorías respecto al desarrollo económico o al asentamiento, etc. Con frecuencia, estos tipos de debates son fuente de conflictos étnicos y de inestabilidad política en todo el mundo y, sin embargo, hasta épocas muy recientes el derecho internacional no ha tenido prácticamente nada que decir en ninguno de ellos.

Como consecuencia, las minorías nacionales han sido vulnerables a la comisión de serias injusticias. El artículo 27 ha contribuido a proteger determinados derechos civiles relacionados con la expresión cultural. Sin embargo, no ha evitado que los Estados rescindan la financiación de las escuelas de las minorías lingüísticas, o que anulen las formas tradicionales de la autonomía local, o que animen a nuevos pobladores a saturar los territorios de las minorías. Ninguna de estas políticas, que pueden resultar catastróficas para las minorías nacionales, viola los derechos a la expresión y a la asociación cultural protegidos por el artículo 27.[4] Para poder protegerse de estas injusticias, las minorías nacionales necesitan ciertas garantías en relación con sus tierras, sus instituciones culturales y su autogobierno político. Una

4. Para una elaboración más detallada de aquellos aspectos de la protección de las minorías nacionales frente a graves injusticias que los principios de los derechos humanos tradicionales no consiguen cubrir, véase el Capítulo 4.

forma de decir esto mismo es afirmar que las minorías nacionales necesitan derechos de «autodeterminación», tal como se declara en el artículo 1. Por desgracia, el artículo 1 invoca un concepto demasiado estrecho de las posibles formas de autodeterminación. Muchas minorías nacionales no necesitan, y no quieren, su propio Estado independiente. Quieren tener alguna forma de autonomía en el seno de un Estado mayor, antes que pretender la secesión. Además, el artículo 1 manifiesta una noción arbitraria respecto a qué grupos pueden reclamar la autodeterminación. La tesis del agua salada, que restringe los derechos de autodeterminación a las colonias de ultramar, es injustificada. Las minorías nacionales internas pueden estar igual de oprimidas, y tener la misma necesidad de autodeterminación, que las colonias de ultramar.

Por estas y otras razones, necesitamos un nuevo concepto de los derechos de las minorías nacionales que conceda a las minorías internas derechos sustantivos de autonomía y autodeterminación (a diferencia del artículo 27), aunque aplicables en el marco de los Estados mayores (a diferencia del artículo 1). Esto es precisamente lo que han tratado de hacer las diversas declaraciones y convenios anteriormente consignados.

Creo que estos desarrollos tienen una gran importancia y que reflejan un genuino progreso de nuestra comprensión de las necesidades y aspiraciones de las minorías nacionales. Sin embargo, también plantean profundos quebraderos de cabeza teóricos, quebraderos que Anaya aborda sin resolverlos de verdad.

Una de esas cuestiones guarda relación con la distinción entre los pueblos indígenas y las naciones sin Estado. Como hemos visto, ha habido importantes desarrollos en el derecho internacional, tanto en relación con las naciones sin Estado como en relación con los pueblos indígenas. Pero hasta la fecha, se han tratado ambas cuestiones con instrumentos diferentes y se les han asociado derechos muy distintos. Para simplificar al máximo diré que los recientes desarrollos relacionados con los pueblos indígenas aceptan su derecho a la autodeterminación y tratan de modificar las nociones de autodeterminación existentes con el fin de dar cabida al hecho de que no persiguen la constitución de un Estado propio. Dicho de otro modo, el borra dor de la declaración de las Naciones Unidas puede considerarse una versión ampliada pero más modesta del artículo 1: amplía la noción de autodeterminación con el fin de que incluya a los pueblos indígenas, pero proporciona un punto de vista más modesto respecto al significado del término «autodeterminación», ya que se centra en la autonomía interna en vez de en la consecución de un Estado independiente.

Por el contrario, el Convenio marco para las naciones sin Estado establecido por el Consejo de Europa puede considerarse una versión robustecida del artículo 27, que se ha ampliado para incluir unos cuantos derechos más (por ejemplo, el derecho a financiar con dinero público las escuelas de las minorías lingüísticas). Sin embargo, rehuye todo compromiso claro con nociones de autodeterminación o autonomía política para las naciones sin Estado.

¿Qué es lo que explica esta distinción? ¿Con qué fundamento podemos decir que los pueblos indígenas poseen un argumento más poderoso para la autodeterminación que otras minorías nacionales? ¿Por qué, según el derecho internacional, deberían tener los sanii derecho a la autodeterminación y no tenerlo los catalanes? ¿Por qué los inuit y no los quebequeses? ¿Por qué las tribus de la montaña y no los cachemir o los sijs? ¿Por qué debemos construir, en el derecho internacional, una categoría aparte para los pueblos indígenas? ¿Por qué no incluir simplemente a los pueblos indígenas en la más amplia categoría de las minorías nacionales y afirmar que todas las minorías nacionales tienen derecho a la autodeterminación?

Hay dos justificaciones que ya son familiares para la concesión de derechos de autodeterminación más sólidos a los pueblos indígenas que a las naciones sin Estado. La primera sostiene que los pueblos indígenas ejercían una soberanía histórica que les fue injustamente arrebatada y que, por consiguiente, la autodeterminación no es más que la simple restauración de su inherente soberanía. Las exigencias de autodeterminación indígena son, desde este punto de vista, análogas a las reclamaciones de los anteriormente independientes países bálticos, que solicitaron la secesión de la Unión Soviética: simplemente restauran su estatuto histórico como sociedades y organizaciones políticas soberanas. Por el contrario, pese a que las naciones sin Estado han disfrutado de diversos grados de autonomía durante siglos, y pueden haber pasado involuntariamente de un imperio a otro en varias ocasiones, rara vez llegaron a constituir su propio Estado soberano.

Anaya rechaza este tipo de argumentación basado en la «soberanía histórica» por dos razones: porque es improbable que sea aceptado por la comunidad internacional y porque, al mismo tiempo, «omite las múltiples y traslapadas esferas de comunidad, autoridad e interdependencia que de hecho existen en la experiencia humana» (pág. 78). Es cuestionable que las comunidades indígenas previas al contacto con sus conquistadores tuvieran (o desearan) el tipo de «soberanía» que los Estados occidentales reclamaban celosamente. En cualquier caso, las demandas basadas en la soberanía histórica sólo resultarían apropiadas si su objetivo fuese el de constituir Es-

tados independientes (como los Estados bálticos). Si, por el contrario, el objetivo fuera el de «reorganizar los términos de la integración» en el interior de Estados ya existentes (pág. 79), entonces, más que un concepto de autodeterminación que simplemente reubique la soberanía estatal, necesitaremos un *concepto de la autodeterminación que establezca límites a dicha soberanía estatal.*[5]

Una segunda línea argumental familiar afirma que los pueblos indígenas necesitan la autodeterminación para preservar su modo de vida premoderno. Desde este punto de vista, es propio de las naciones sin Estado compartir una civilización común con las mayorías estatales y, por consiguiente, no necesitan la autodeterminación para los mismos fines que los pueblos indígenas, cuyo modo de vida es incompatible con las modernas estructuras estatales.

Anaya también rechaza implícitamente este argumento. Un problema con esta línea argumental es que implica que, una vez que los pueblos indígenas comienzan a participar del mundo moderno, pierden su derecho a la autodeterminación.[6] Y sin embargo, para Anaya, el objeto de la autodeterminación no consiste en preservar el aislamiento cultural o un modo de vida estático, sino más bien en garantizar unos justos términos de interacción, así como en permitir que los pueblos indígenas puedan decidir por sí mismos cuándo y cómo asumir préstamos de otras culturas (pág. 183).

Pero si Anaya rechaza estos dos argumentos, ¿en qué se basa para afirmar que los pueblos indígenas tienen un derecho a la autodeterminación más sólido que el de otros grupos nacionales? La respuesta más sencilla consiste en decir que no realiza esta afirmación. Al contrario, acepta que todos los grupos nacionales tienen el mismo derecho a la autodeterminación. O, más exactamente, dice que todos los grupos nacionales tienen los mismos derechos *sustantivos* a la autodeterminación. Estos derechos sustantivos tienen dos dimensiones: a) la de una «autodeterminación constitutiva», lo que significa que las estructuras políticas deberían ser creadas por procesos guiados por la voluntad de los pueblos que se gobiernan mediante di-

5. En efecto, sostener la autodeterminación indígena sobre la base de una soberanía histórica desafía el supuesto arbitrario de que el artículo 1 no se aplica sino a las colonias de ultramar, pero no desafía el supuesto de que la autodeterminación basada en el artículo 1 implica o conlleva la soberanía. De ahí que no sea útil para desarrollar nuevas formas de autodeterminación en el seno de los Estados grandes.

6. Esto es de hecho lo que solía argumentar Brasil: que los indios del Amazonas han dejado de ser «auténticos» indios, ya que visten ropas occidentales y llegan a acuerdos con compañías multinacionales, por lo que no necesitan ningún derecho especial.

chas estructuras y b) la de una «autodeterminación permanente», lo que significa que las instituciones de gobierno, con independencia del modo en que inicialmente se crearon, deberían ser tales que las personas que se rijan por ellas puedan vivir y desarrollarse libremente de forma ininterrumpida (págs. 80-81).

Según Anaya, todos los grupos nacionales —todos los «pueblos»— pueden exigir esos derechos de autodeterminación sustantiva. Lo que esto exige en la práctica, dice Anaya, variará de un contexto a otro. Al determinar el significado práctico de la autodeterminación, Anaya sugiere que podemos especificar la autodeterminación en términos de cinco normas subordinadas y concretas: no discriminación; integridad cultural; control sobre el territorio y los recursos; bienestar social y desarrollo; y autogobierno. Para él, todos los grupos nacionales tienen derecho a una autodeterminación sustantiva en lo concerniente a estas cinco dimensiones de la vida política y social.

¿Quiere esto decir que no hay base para tomar medidas de derecho internacional específicas para los pueblos indígenas? No necesariamente. Según Anaya, lo que distingue a los pueblos indígenas es el aspecto *reparador* de la autodeterminación. Los pueblos indígenas realizan peticiones especiales porque sus derechos sustantivos a la autodeterminación han sido violados de forma más sistemática que los de otros grupos nacionales y porque siguen siendo más vulnerables a nuevas violaciones. Los pueblos indígenas necesitan una reparación especial que no se requiere en el caso de otros grupos nacionales.

La teoría de Anaya resulta bastante intrigante y personalmente la encuentro muy atractiva, sobre todo si se ofrece como teoría normativa de cómo debe estructurarse el derecho internacional. Pero no la presenta como teoría normativa, sino como una interpretación del derecho internacional «que ya existe de hecho». Argumenta que esas normas de autodeterminación sustantivas y de reparación ya están presentes en el derecho internacional y que él se limita a sacar a la luz su lógica interna o su fundamento racional.

Y aquí es donde encuentro algunas dificultades. Considerada como interpretación del derecho internacional actual en vez de como una propuesta para la reforma de ese derecho internacional, creo que la explicación de Anaya plantea algunos problemas serios. En primer lugar, no veo ninguna evidencia de que la comunidad internacional acepte el derecho de autodeterminación para las minorías nacionales no indígenas. Como ya he señalado antes, ha habido importantes desarrollos en relación con los derechos de las naciones sin Estado, particularmente en Europa, pero han evitado explí-

citamente cualquier referencia a la autonomía territorial o a la autodeterminación política.[7]

Esto puede ser simplemente un reflejo de la política de poder: reconocer el derecho de autodeterminación a los pueblos indígenas, que tienden a ser grupos numéricamente pequeños y geográficamente aislados, amenaza al Estado en menor medida que reconocer la autodeterminación a amplias minorías que son potencialmente capaces de optar por la secesión y la consecución de un Estado independiente. Quizás una posición moralmente coherente reconocería el derecho de autodeterminación tanto a los pueblos indígenas como a las naciones sin Estado. Pero hasta donde yo sé, la comunidad internacional aún no ha aceptado ningún principio general de autodeterminación para los grupos nacionales y, *a fortiori*, este principio general no podrá ser el elemento subyacente de los últimos desarrollos del derecho internacional relacionados con los pueblos indígenas.

En segundo lugar, incluso en el caso de que algunos grupos necesiten derechos especiales de reparación como consecuencia de las violaciones históricas de su autodeterminación, ¿requiere o justifica esto la necesidad de tener convenios distintos para los pueblos indígenas y las naciones sin Estado? Me parece que si examinamos los modos en que se ha negado la autodeterminación a las minorías nacionales, la diferencia entre los pueblos indígenas y las naciones sin Estado con frecuencia resulta ser una cuestión de grado, no de carácter. En muchos países, ambos tipos de grupos han visto sistemáticamente negadas las reclamaciones lingüísticas, de autogobierno y de control sobre sus territorios y recursos.

Sin duda, en este proceso con frecuencia han salido peor parados los pueblos indígenas. Pero ha habido muchas minorías nacionales que han sufrido terriblemente. Pensemos en los tártaros de Crimea, que fueron deportados en masa de esa península, despojados de sus tierras y propiedades, y que al regresar encontraron todo tipo de pruebas de que su antigua morada había sido sistemáticamente destruida (por ejemplo, todos los nombres de las calles y las ciudades habían sido cambiados, las bibliotecas y las mezquitas habían sido cerradas, etc). Me parece que la violación de sus derechos de autodeterminación a manos de los soviéticos es muy similar a las violaciones sufridas por los pueblos indígenas en el lejano norte de la Unión Soviética.[8]

7. Por ejemplo, los países de Europa del Este son muy reacios a aceptar la autonomía territorial de sus minorías nacionales. Véase Kymlicka y Opalski, 2002.

8. Da la casualidad de que los tártaros de Crimea se describen de hecho a sí mismos como un «pueblo indígena». Sin embargo, esto es reflejo de la vieja terminología soviética,

Sea como fuere, incluso en el caso de que podamos señalar algunas diferencias importantes en cuanto a la forma o la extensión de las violaciones históricas de derechos, ¿no disminuiría la importancia de esta diferencia a lo largo del tiempo? Los derechos de reparación son, en la mayoría de los casos, temporales o transitorios (pensemos en la discriminación positiva). Resultan necesarios para superar los efectos de una injusticia histórica, pero, en caso de tener éxito, contribuirán a que un grupo retorne a su justa condición y solidez. Una vez alcanzado ese punto, los derechos de reparación dejan de ser necesarios. Por el contrario, los derechos sustantivos son más permanentes —son, si se quiere, derechos «inherentes» de autodeterminación.

Esto sugiere que no se justificaría el establecimiento de ningún sistema permanente de derechos diferenciales entre los pueblos indígenas y las naciones sin Estado, ni siquiera en el caso de que los pueblos indígenas tengan ciertos derechos de reparación específicos. Sólo tendría sentido establecer una distinción permanente entre los pueblos indígenas y las naciones sin Estado si tuviesen diferentes derechos *inherentes* de autodeterminación. Y sin embargo, eso es lo que Anaya parece negar.

En resumen, dudo que la ingeniosa explicación de Anaya logre aprehender o explicar realmente las normas de derecho internacional emergentes. No creo que la distinción entre los aspectos «sustantivo» y de «reparación» de la autodeterminación pueda ejercer la función que Anaya pretende. Por un lado, su argumento de que todas las naciones disfrutan de la misma autodeterminación «sustantiva» es mucho más contundente de lo que el derecho internacional ha aceptado hasta la fecha; por otra parte, si los derechos específicos de los pueblos indígenas son puramente reparadores, en vez de inherentes, entonces no está claro por qué necesitamos un documento independiente que establezca distinciones permanentes entre los pueblos indígenas y las naciones sin Estado.

Esto sugiere que debe haber alguna otra razón para que la comunidad internacional esté convergiendo (lentamente) hacia la definición de nuevas normas para los pueblos indígenas. Sin duda, parte de la explicación hay que buscarla en un deseo de reparar pasadas injusticias, pero sospecho que otra razón todavía más importante radica en la creencia de que las diferencias culturales entre las mayorías y los pueblos indígenas son mucho mayo-

---

según la cual los grupos que carecen de un Estado emparentado son «indígenas», mientras que los grupos con un Estado emparentado son «minorías nacionales». Ésta es obviamente una definición muy particular, ya que, según ella, los catalanes, los escoceses, los galeses, los corsos y los vascos quedarían todos incluidos en la categoría de indígenas.

res que las diferencias entre las mayorías y las naciones sin Estado. Los pueblos indígenas no sólo son culturas distintas, sino que constituyen formas de cultura enteramente diferentes, «civilizaciones» distintas arraigadas en una forma de vida premoderna que debe ser protegida de las fuerzas de modernización, secularización, urbanización, «occidentalización», etc.

En otras palabras, la base para la protección internacional de los pueblos indígenas no reside tanto en las dimensiones del maltrato pretérito, sino más bien en las dimensiones de la diferencia cultural. Es importante comprender que estos dos criterios son, en principio, un fundamento muy distinto para los derechos. Puede haber un horrible maltrato entre grupos que comparten una «civilización» común: piénsese en la violencia entre católicos y protestantes en Irlanda; o entre serbios y croatas en Yugoslavia. En ambos casos, la mayoría de los comentaristas argumentan que los dos grupos son casi indistinguibles en cuanto a sus modos de vida básicos y, sin embargo, esto no ha contribuido a garantizar en nada la coexistencia pacífica o el respeto mutuo.[9] O pensemos en el intento que hizo Franco para eliminar todo rastro de la lengua catalana en España; o el intento de Francia para eliminar todo rastro de las lenguas vasca y bretona.

Y a la inversa, puede haber una enorme diferencia cultural sin que exista ninguna historia de maltrato. En ciertas partes de Asia, los gobernantes se han mostrado a menudo mucho más despiadados con los contendientes pertenecientes a su propia comunidad (grupos, por ejemplo, que podrían representar un verdadero reto para el poder estatal y que a menudo compartían una civilización común con los gobernantes) que con los pueblos indígenas, que podían ser radicalmente «otros» en términos de cultura, pero que no planteaban reto alguno a los poderes gobernantes (Kingsbury, 1999).

Sospecho que, para mucha gente, la base para buscar normas específicas para los pueblos indígenas no es su historia de malos tratos, sino su alteridad cultural —en particular, su aislamiento respecto de las modernas formas de vida y su repudio de éstas.

Anaya guarda un extraño silencio sobre esta cuestión. No afirma ni niega la difundida creencia de que los pueblos indígenas observan una forma de vida radical e «inconmensurablemente» diferente. Simplemente deja esta

9. En realidad, Ignatieff argumenta que es tanto *más* probable que unos grupos persigan a otros grupos cuanto más similares se vayan haciendo (Ignatieff, 1993). No creo que esto pueda considerarse una verdad general, pero no hay duda de que Ignatieff está en lo cierto en cuanto a que la reducción de la diferencia cultural no reduce, por sí misma, el peligro de persecución.

cuestión a un lado, como si no fuera relevante para el derecho internacional que atañe a los derechos indígenas.

Sin embargo, creo que ésta cuestión no puede ser dejada a un lado. Entiendo las razones que llevan a Anaya a evitar poner su confianza en cualquier pretensión de diferencia cultural radical. Como he señalado antes, esta línea argumental supondría una grave limitación en la dirección de la autodeterminación indígena. Implicaría que tan pronto como los pueblos indígenas comiencen a conducir coches, a ir a la universidad, a trabajar en las modernas corporaciones y a adoptar otros aspectos del estilo de vida moderno, perderían su derecho a la autodeterminación. Sólo podrían conservar unos derechos específicos de autodeterminación si mantuviesen su estilo de vida tradicional.

Además, esta forma de razonamiento ha venido acompañada a menudo por un cierto género de paternalismo. Esta posición implica no sólo que los pueblos indígenas tienen una forma de vida diferente, sino también que no pueden ser expuestos sin riesgos a otros modos de vida: son incapaces de establecer un juicio informado sobre la cuestión de si deben dejarse influir por otras culturas, o sobre cuándo deben de hacerlo. Es un argumento que lleva al aislamiento cultural y político, en vez de a la autodeterminación cultural y política.

Por el contrario, Anaya subraya en repetidas ocasiones que los pueblos indígenas son ya participantes activos de estructuras sociales y políticas de mayor tamaño y que necesitan una forma de autodeterminación que les permita negociar en justos términos con el ancho mundo, en lugar de obligarles a permanecer aislados de él. Esto implica que las diferencias culturales entre los pueblos indígenas y la sociedad general disminuirán con el tiempo, ya que cada una de las partes aprende de, y se adapta a la otra.

Dado que el compromiso de Anaya va unido a un concepto de interacción y no a uno de aislamiento por lo que se refiere a la autodeterminación indígena, habría cabido esperar que este autor hubiera abrazado el popular argumento de que los derechos indígenas están fundados en la diferencia cultural radical. Y sin embargo, como ya he señalado antes, evita incluso abordar esta pretensión, quizá porque percibe que podría desanimar a muchos de los partidarios de los derechos indígenas.

Al dejar a un lado la cuestión de la diferencia cultural radical, Anaya se aparta también de otra de las grandes controversias que rodean la cuestión de los derechos indígenas —a saber, si las normas generales de los derechos humanos se aplican al autogobierno indígena, o si es una forma de imperia-

lismo cultural esperar que las comunidades indígenas acaten los principios «eurocéntricos» de los derechos individuales civiles y políticos.

Dado que Anaya defiende los derechos indígenas sobre la base de un derecho universal a la autodeterminación, no tiene ningún motivo para afirmar que los familiares principios de los derechos humanos no deban aplicarse por igual tanto a los pueblos indígenas y a las naciones sin Estado como a cualquier otro grupo nacional que persiga la autodeterminación. Y de hecho subraya que la autodeterminación indígena se halla íntegramente vinculada a las normas tradicionales de los derechos humanos y deriva de ellas, en vez de afirmar que entra en conflicto con dichas normas (pág. 55). De aquí se sigue, por ejemplo, que los gobiernos indígenas deberán ser democráticos y, de hecho, Anaya señala explícitamente este extremo (págs. 109-110).

Y sin embargo, algunos defensores de los derechos indígenas, tanto en Canadá como en otros lugares, argumentan que los derechos individuales civiles y políticos tienen su fundamento en el «individualismo occidental» y no tienen cabida en las culturas indígenas. Esto queda reflejado en la demanda de algunas comunidades indígenas, que reclaman que sus gobiernos internos se vean exentos del cumplimiento de la Declaración de derechos en Estados Unidos, o de la Carta de derechos en Canadá. Sin duda, como ya he señalado en el Capítulo 4, hay muchas razones por las que los grupos indígenas pueden perseguir este tipo de exención sin necesidad de que eso signifique que rechazan las normas que sustentan los derechos humanos. Sin embargo, el papel de los derechos individuales civiles y políticos resulta controvertido en muchas comunidades indígenas y es sorprendente que Anaya dé simplemente por sentada la aplicación de las normas tradicionales de los derechos humanos.

Esto es particularmente sorprendente en su examen del principio de la «integridad cultural», principio que define como uno de los cinco elementos principales de la autodeterminación (págs. 98-104). Algunos portavoces indígenas dirían que el hecho de esperar que los gobiernos indígenas deban ser democráticos viola la «integridad» de las culturas indígenas, que pueden tener tradiciones centenarias de gobierno no democrático. De forma similar, las normas de la igualdad sexual podrían entrar en conflicto con tradiciones profundamente arraigadas. La norma de la «integridad cultural», ¿proporciona a los pueblos indígenas el derecho a omitir o a dejar a un lado los principios de los derechos humanos que entren en conflicto con sus tradiciones? ¿O acaso la norma de la integridad cultural sólo se aplica a las prácticas culturales que son coherentes con las normas de los derechos humanos?

Anaya no aborda esta cuestión. No discute aquellos casos en que las tradiciones iliberales o no democráticas violan las normas de los derechos humanos vigentes y no nos dice qué es lo que implica o conlleva la norma de la integridad cultural en esos casos. En vez de eso, se centra únicamente en ejemplos benignos de demandas relacionadas con las exigencias de «integridad cultural» —por ejemplo, las de utilización de las lenguas indígenas en los tribunales, o las de exigencia de protección de los lugares sagrados—. Pocas personas se mostrarían en desacuerdo con un principio de «integridad cultural» si éste se limitara a estos casos benignos. Sin embargo, al menos en los debates populares, ese principio se aplica con mayor amplitud, como una base para perpetuar las tradiciones que violan los derechos individuales civiles y políticos de las personas. Las actitudes de las personas respecto de la norma de la «integridad cultural» dependerán mucho de si esa norma proporciona o no una justificación para el mantenimiento de tradiciones opresivas.

Esto plantea un problema especial para aquellos que desean defender los derechos indígenas sobre la base de una diferencia cultural radical. Sería extraño defender la autodeterminación indígena con el fundamento de que la cultura indígena es radicalmente inconmensurable respecto de los modos de vida occidentales y, acto seguido, insistir en que la «integridad cultural» sólo se aplica a las tradiciones culturales que se adecuan a las normas occidentales de los derechos humanos. Dado que Anaya evita todo llamamiento a la diferencia cultural radical, puede que le sea más fácil, en principio, decir que los gobiernos indígenas deben acatar las normas tradicionales de los derechos humanos. Sin embargo, creo que debe abordar de forma más explícita esta cuestión, ya que no hay duda de que es una de las mayores fuentes de controversia en relación con el autogobierno indígena.

Conclusión

Anaya presenta un enfoque innovador para la base teórica de los derechos indígenas. Uno de los aspectos en que resulta innovador estriba en el hecho de que resta importancia a la diferencia intrínseca de los pueblos indígenas y las culturas. Según el análisis de Anaya, el punto de atención se centra en la contingente historia de las violaciones de derechos, más que en la diferencia cultural intrínseca. Anaya subraya que los pueblos indígenas comparten los mismos derechos sustantivos de autodeterminación que otros grupos nacionales y que sólo difieren de ellos por sus derechos de reparación.

Esta explicación es interesante, pero creo que debe hacer frente a un cierto número de objeciones: se encuentra en considerable tensión respecto de las realidades del derecho internacional (que no ha aceptado un principio de autodeterminación para los grupos nacionales); entra en conflicto con la autocomprensión de muchos de los defensores de los derechos indígenas (que ponen más énfasis en la diferencia cultural intrínseca); y en cuanto a los derechos de los pueblos indígenas y las naciones sin Estado, parece justificar sólo las diferencias de tipo transitorio en lugar de las de tipo permanente.

No estoy sugiriendo que Anaya no pueda responder de forma persuasiva a estas objeciones. En realidad, mi impresión personal es que su explicación es muy atractiva y sospecho que podrían decirse muchas más cosas en su favor. Lo que resulta desconcertante es que él mismo tienda a evitar esas objeciones en vez de enfrentarse a ellas directamente. No trata de mostrar que el derecho internacional haya aceptado o vaya a aceptar un principio de autodeterminación más general; no plantea ningún desafío a aquellos que confían en la afirmación de una diferencia cultural radical; y no explica por qué razón las diferencias en los derechos de reparación requieren o justifican diferencias permanentes en las disposiciones del derecho internacional. Por estas razones, la explicación de Anaya resulta a un tiempo frustrante y misteriosa.[10]

10. Debo subrayar una vez más que me he centrado en las afirmaciones teóricas que hace Anaya en los capítulos centrales de su libro. No he dicho nada de la parte final, que proporciona una panorámica clara y abarcadora de las cuestiones que se relacionan con la puesta en práctica de las normas internacionales. Esta parte del libro de Anaya va más allá de mi área de conocimientos, no obstante me siento inclinado a cuestionar su tono optimista en relación con las perspectivas de puesta en práctica de estas nuevas normas internacionales. Por ejemplo, Anaya cita el caso de los indios lubicon cree de Canadá para mostrar que el derecho internacional actual apoya a los pueblos indígenas en sus luchas, ya que el Comité de los derechos humanos de las Naciones Unidas declaró en 1990 que sus derechos estaban siendo violados por el gobierno de Canadá (*Omniyak, Chief of the Lubicon Lake Band v. Canadá*, 1990). Sin embargo, tal cómo señala, el juicio de las Naciones Unidas no especifica ninguna reparación para esta violación de derechos y, en realidad, ha habido muy pocas mejoras para los lubicon. (Puede argumentarse que si los lubicon han avanzado algo en los últimos años, la razón no hay que buscarla en el derecho internacional, sino en el boicot internacional a la compañía maderera que explota sus tierras.) Además, y esto es más importante, las Naciones Unidas han afirmado que es incumbencia del gobierno canadiense decidir cómo abordar el problema, sin ninguna amenaza de multas o sanciones. En este sentido, es posible leer *Omniyak* como un texto que concede una victoria moral a los lubicon cree, pero que otorga al gobierno canadiense el verdadero poder. Esto me parece cierto en la mayoría de los otros casos que cita Anaya. Este autor proporciona muy pocos ejemplos en los

que el derecho internacional haya procurado beneficios concretos a los pueblos indígenas. Pese al tono optimista que muestra en los capítulos 5 y 6, me parece que las expectativas para un efectivo cumplimiento de las normas internacionales sobre la autodeterminación indígena son muy escasas. Los pueblos indígenas pueden obtener victorias morales del derecho internacional, pero el verdadero poder sigue en manos de los Estados soberanos, que pueden ignorar (y de hecho así lo hacen) con impunidad las normas internacionales. Quizás Anaya tenga razón al afirmar que «el derecho internacional, pese a haber sido en una época un instrumento del colonialismo, se ha desarrollado y *continúa* desarrollándose, aunque sea a regañadientes y de forma imperfecta, para brindar apoyo a las demandas de los pueblos indígenas» (pág. 4). Sin embargo, yo destacaría lo muy «imperfecto» que es este apoyo.

7

LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA DEL MULTICULTURALISMO DE INMIGRACIÓN

Los países occidentales con mayor tasa de inmigración —Estados Unidos, Australia, Canadá— se enorgullecen de su trayectoria histórica en cuanto a la integración de los inmigrantes. Estos países tienen ya más de ciento cincuenta años de experiencia con la inmigración de masas y se las han arreglado para integrar a un gran número de inmigrantes de todo el mundo sin ninguna amenaza seria para su unidad, estabilidad o prosperidad. Hay muy pocos (si es que hay alguno) ejemplos de grupos de inmigrantes que se movilicen en favor de movimientos secesionistas, o en pro de partidos políticos nacionalistas, o aún que apoyen algún movimiento revolucionario pensado para derribar a los gobiernos electos. Por el contrario, se integran en el sistema político existente, así como económica y socialmente y contribuyen en gran medida a la vida económica, política y cultural de la sociedad general. Esto merece considerarse como un impresionante logro.

Hoy en día, sin embargo, muchas personas se muestran preocupadas por la posibilidad de que esta pauta histórica de integración con éxito se encuentre en peligro. Hay un extendido temor a que los actuales inmigrantes permanezcan encerrados en guetos y a que, como consecuencia, la sociedad se vea cada vez más «balcanizada». La responsabilidad de esta situación se ubica en ocasiones en los propios inmigrantes, de quienes se dice que son hoy menos capaces de integrarse, o que tienen menos deseos de hacerlo que los de las anteriores oleadas. Pero aún se responsabiliza con más frecuencia no a los propios inmigrantes, sino a los cambios en las políticas que el gobierno adopta respecto a ellos. En particular, se dice que la reciente adopción de diversas políticas «multiculturales» desincentiva en los inmigrantes el deseo de integración. Desde este punto de vista, pese a que las políticas del multiculturalismo puedan tener nobles y sinceras intenciones —crear una sociedad más incluyente y justa—, tienen terribles consecuencias en la práctica, ya que estimulan el «separatismo étnico».

Otros argumentan que la «lógica» del multiculturalismo requiere la aceptación de prácticas culturales que son incompatibles con los valores liberal democráticos. Si el multiculturalismo implica el acomodo de la diversidad

etnocultural, ¿debemos aceptar entonces la práctica de la clitoridectomía en las mujeres, por ejemplo, o las propuestas de reconocimiento legal de los matrimonios dispuestos de forma obligatoria? ¿Debemos aceptar el cumplimiento legal del tradicional derecho familiar musulmán, o permitir que los maridos citen la «cultura» como defensa cuando se les acusa de golpear a sus mujeres? ¿Será el multiculturalismo el «caballo de Troya» (Schmidt, 1997) que socave nuestros más apreciados valores y principios de libertad e igualdad?

En este capítulo valoraré esos temores. En los últimos treinta años, se han producido efectivamente cambios espectaculares en la forma en que las democracias occidentales tratan a los inmigrantes, cambios que a menudo se describen como un giro que nos ha hecho pasar de la «asimilación» al «multiculturalismo». Sin embargo, argumentaré que (la mayoría de) estas políticas están justificadas en cuanto a sus principios y tienen éxito en la práctica. No obstante, con el fin de poder apreciar esto, debemos comprender cómo encaja el multiculturalismo en un conjunto de políticas gubernamentales más amplio vinculadas con las relaciones etnoculturales. Precisamente este contexto más amplio es habitualmente omitido en los debates sobre el multiculturalismo. En primer lugar, intentaré mostrar cómo funciona el multiculturalismo en el interior del contexto general de las instituciones públicas comunes y cómo queda limitado por ese mismo contexto (apartados 2 y 3). Y en segundo lugar, trataré de exponer cómo funciona el multiculturalismo en el interior del contexto general de los principios liberal-democráticos básicos y cómo queda limitado por ese mismo contexto (apartado 4). Espero mostrar que esos límites, pese a tener a menudo un carácter implícito, no son ni arbitrarios ni de naturaleza *ad hoc*, sino que constituyen un concepto coherente y defendible de la integración de los inmigrantes.

Antes de comenzar, una nota terminológica. Por «inmigrantes» entiendo aquellas personas que llegan en el periodo de vigencia de una política de inmigración que les da el derecho a convertirse en ciudadanos tras un periodo de tiempo relativamente corto —digamos que comprendido entre los tres y los cinco años—, un derecho sujeto únicamente a unas condiciones mínimas (por ejemplo, al aprendizaje de la lengua oficial y al conocimiento de algunas nociones de la historia y las instituciones políticas del país). Ésta ha sido tradicionalmente la política que ha regido la inmigración en los países con una mayor tasa de inmigración y en este contexto el multiculturalismo se considera como un complemento de la ciudadanía, no su sustituto. No examino el caso de los inmigrantes ilegales o de los trabajadores invita-

dos u otros emigrantes cuya admisión no va asociada al derecho o a la expectativa de convertirse en ciudadanos. Michael Walzer llama a estos grupos «metecos», el término utilizado en la Antigua Grecia para referirse a las personas que residían permanentemente en Atenas pero a los que se negaba la ciudadanía (Walzer, 1983). Allí donde se adopta el multiculturalismo con el fin de aplicarlo a los metecos (como sucede, por ejemplo, con los turcos de Alemania), su orientación es con frecuencia muy distinta y, a veces, es empleado como racionalización para la exclusión, en lugar de como medio para una mejor integración. Volveré sobre este punto más adelante, en el apartado 4.

1. De la angloconformidad al multiculturalismo

Hasta la década de 1960, los tres países con mayor tasa de inmigración adoptaron un modelo de inmigración denominado de «angloconformidad». Esto significaba que se esperaba que los inmigrantes asimilaran las normas culturales existentes y que, con el tiempo, se volvieran indistinguibles de los ciudadanos naturales por su habla, su vestimenta, sus actividades de ocio, su cocina, el tamaño de su familia, etc. Esta política fuertemente partidaria de la asimilación se consideró necesaria para garantizar que los inmigrantes se convirtieran en miembros leales y productivos de la sociedad y se hallaba racionalizada además mediante la denigración etnocéntrica de otras culturas. De hecho, se negaba la entrada en el país a determinados grupos si se los consideraba inasimilables (por ejemplo, las restricciones impuestas en Canadá y en Estados Unidos a la inmigración china, o la política de una inmigración «sólo para blancos» que se siguió en Australia).

Sin embargo, al comenzar la década de 1970, y como consecuencia de la presión ejercida por los grupos inmigrantes, los tres países rechazaron el modelo de la asimilación y adoptaron políticas más tolerantes y pluralistas, políticas que permitían y de hecho apoyaban a los inmigrantes en la conservación de diversos aspectos de su herencia étnica. Esto ha dejado de considerarse antipatriótico o «antiamericano». Además, las instituciones públicas están siendo instruidas en la modificación de sus normas, prácticas y símbolos con el fin de acomodar las creencias y prácticas de los grupos de inmigrantes.

En 1971, Canadá fue el primer país en adoptar oficialmente esta política «multiculturalista» a escala nacional. Sin embargo, desde entonces ha sido adoptada en otros muchos más, desde Australia y Nueva Zelanda a Suecia, Gran Bretaña y los Países Bajos. Y pese a que Estados Unidos no tie-

ne una política multicultural oficial a escala federal, es un país que ha adoptado de forma implícita ese enfoque. Es posible hallar políticas multiculturalistas virtualmente en todos los niveles del gobierno estadounidense y en prácticamente todas las instituciones públicas, desde los consejos escolares y los hospitales a la policía y el ejército. Tal como señala Nathan Glazer, «hoy en día todos somos multiculturalistas».[1]

Debido a que este enfoque es relativamente nuevo, muchas personas temen al multiculturalismo de inmigración. Los críticos se preocupan de que no sólo implique el repudio de la angloconformidad, sino toda la noción de integración. Según Schlesinger, el multiculturalismo en Estados Unidos está estimulando la «fragmentación de la comunidad nacional en una enfadadiza colección de enclaves, guetos, tribus [...] donde se incentiva y se exalta la segregación cultural y lingüística» (Schlesinger, 1992, págs. 137-138). De manera similar, Neil Bissoondath dice que, en Canadá, el multiculturalismo está impulsando la idea de que los inmigrantes deberían quedar «confinados» en guetos «aislados de la corriente principal» de la sociedad. Este «innegable proceso de confinamiento en guetos», «no es un caso de multiculturalismo extremo, sino su ideal: un modo de vida transplantado íntegro, un pequeño puesto avanzado de exotismo preservado y protegido». Bissoondath coincide con la afirmación de Schlesinger de que el multiculturalismo descansa en un «culto a la etnicidad» que «exagera las diferencias, intensifica los resentimientos y los antagonismos, introduce más profundamente las espantosas cuñas que separan a las razas y a las nacionalidades. El objetivo del juego es la autocompasión y la reclusión en un gueto».[2]

Desde este punto de vista, la demanda de multiculturalismo por parte de los inmigrantes refleja un rechazo de la tendencia histórica a la integración y la búsqueda de algo más próximo a los derechos y a las competencias de las minorías nacionales, búsqueda en la que cada grupo inmigrante trataría de formar y mantener su propia cultura societal diferente.

Creo que las anteriores afirmaciones están gravemente equivocadas, en parte debido a que consideran al multiculturalismo de forma aislada, como si fuera la única política gubernamental que afectase a la integración de los

1. Glazer, 1997. Entre las democracias occidentales con un número manejable de inmigrantes, Francia es quizás el único país que sigue aferrado al modelo de la asimilación.

2. Los pasajes entrecomillados en este párrafo son de Bissoondath, 1994, págs. 111, 110, 98 y 111, respectivamente. La cita es de Schlesinger, 1992, pág. 138. Para una perspectiva similar, véase Gwyn, 1995.

inmigrantes. Es una imagen muy engañosa. El multiculturalismo no es la única —y ni siquiera la principal— política gubernamental que afecta a la posición que ocupan los grupos étnicos de los inmigrantes en las sociedades occidentales. Es simplemente un modesto componente de un conjunto más amplio. Son muchos los aspectos de la política pública que afectan a estos grupos, incluidas las políticas relacionadas con la naturalización, la educación, la formación laboral y la acreditación profesional, los derechos humanos y las leyes contra la discriminación, el servicio nacional de empleo, la salud y la seguridad, y hasta la defensa nacional. Son estas otras políticas las que actúan como principales motores de la integración. Todas ellas animan, presionan e incluso obligan legalmente a los inmigrantes a dar pasos que tiendan a integrarles en la sociedad.

Por ejemplo, uno de los requisitos legales para obtener la ciudadanía consiste en que el inmigrante conozca la lengua nacional (a menos que supere una cierta edad), así como cierta información básica sobre la historia y las instituciones de la nación. De manera similar, es un requisito legal que los hijos de los inmigrantes aprendan la lengua oficial y que estudien un núcleo curricular común. Además, los inmigrantes deben conocer la lengua oficial para tener acceso a los programas de formación laboral financiados por el gobierno. Los inmigrantes deben conocer la lengua oficial para recibir acreditación profesional, o para ver reconocida la formación obtenida en el extranjero. La farmacéutica mejor preparada no obtendrá una licencia profesional para practicar la farmacia en Estados Unidos o en Canadá si sólo habla portugués. Y, por supuesto, el conocimiento de la lengua oficial es una condición previa para trabajar en la burocracia o para obtener un contrato de trabajo con el gobierno.

En las democracias occidentales, estas políticas de ciudadanía, educación y empleo han sido siempre los pilares principales de la integración patrocinada por el gobierno y siguen estando plenamente vigentes en nuestros días. Forman parte de las políticas de «construcción nacional» que ya he descrito en el Capítulo 1. Además, si observamos la cantidad de dinero que se gasta en estas políticas, hallaremos que supera con mucho el dinero gastado en multiculturalismo en las democracias occidentales.

Así pues, son muchas las formas que utiliza el gobierno para estimular y presionar activamente la integración de los inmigrantes en las instituciones educativas, económicas y políticas comunes que operan en la lengua nacional. Y las minorías etnoculturales sólo disponen de una limitada gama de opciones cuando se enfrentan a este tipo de políticas de construcción nacional. Las demandas de «multiculturalismo» reflejan un peculiar tipo de

respuesta a la construcción nacional y la mejor forma de comprender la naturaleza y las consecuencias de esta respuesta es compararla con otras posibles respuestas.

2. Comparación entre el multiculturalismo de inmigración y el nacionalismo minoritario

Históricamente, las políticas de construcción nacional no sólo han ido dirigidas a los inmigrantes sino también a las minorías nacionales. Las minorías nacionales se han visto también sujetas a presiones tendentes a procurar su integración en las instituciones públicas de la mayoría. Pese a haberse visto sometidas a presiones similares, la experiencia histórica indica que los inmigrantes y las minorías nacionales han respondido de formas muy diferentes. Las minorías nacionales se han resistido a la integración y han luchado por mantener o reconstruir su propia cultura societal, mientras que los inmigrantes han aceptado la expectativa de integrarse en la cultura societal dominante.

¿Existe alguna razón para pensar que las demandas de «multiculturalismo» están cambiando esta pauta? Para responder a esta pregunta, debemos considerar qué es lo que se requeriría para que una minoría etnocultural consolidase su propia cultura societal en el seno de un Estado mayor. Por consiguiente, en este apartado quiero ocuparme de cómo han resistido las minorías culturales las políticas de construcción nacional estatal. El pensamiento de que el multiculturalismo podría permitir a los grupos inmigrantes formar y mantener sus propias culturas societales se funda en un reconocimiento insuficiente de lo que realmente implica ese proyecto. El hecho es que mantener diferenciada una cultura societal en un Estado moderno es un proyecto muy ambicioso y arduo.

Podemos hacernos una idea de lo que esto implica si pensamos en lo que han tenido que hacer los quebequeses para mantener su cultura societal en el seno de Canadá. Obviamente, la primera demanda fue que sus hijos debían poder asistir a colegios en francés. Este es un paso crucial en cuanto a la reproducción de una cultura societal, ya que garantiza la transmisión de la lengua así como de sus tradiciones y convenciones asociadas a la siguiente generación. Sin embargo, por sí mismo, esto no hizo nada para crear o mantener unas instituciones que operasen en francés. Garantizó que los niños aprenderían la lengua, pero no garantizó que tuvieran oportunidad de hablarla en la vida pública. A menos que puedan usarse en la vida

pública —por ejemplo, en las instituciones políticas, económicas y académicas—, es muy difícil que las lenguas sobrevivan en las modernas sociedades industrializadas. Dada la alta exigencia de alfabetización en el mundo laboral y la extensa interacción con las instancias gubernamentales, cualquier lengua que no sea pública adquiere un carácter tan marginal que es probable que sólo sobreviva entre una pequeña élite, en comunidades rurales aisladas, o en forma ritual, es decir, no como la lengua viva y capaz de evolucionar que subyace a una cultura floreciente.

Por consiguiente, los quebequeses también lucharon para obtener varios derechos sustanciales positivos que les permitieran usar su lengua al interactuar con las instituciones gubernamentales —por ejemplo en los tribunales, en los organismos legislativos, en los centros de asistencia social, en los servicios de salud, etc.—. Sin embargo, esto tampoco basta, ya que la gente sólo interactúa con el Estado de forma episódica. La verdadera llave para la reproducción de una cultura societal es la capacidad de utilizar la propia lengua en el trabajo cotidiano.

De ahí que los quebequeses procuraran obtener el derecho a usar su lengua en los empleos gubernamentales. Es importante recordar que el gobierno es un empleador de gran envergadura. En los Estados modernos, los gastos públicos suponen a menudo el 50 % de la economía. Por consiguiente, para sobrevivir, los grupos minoritarios deben tener una participación justa en los empleos y los contratos gubernamentales. Pensemos, por ejemplo, en el ejército. En muchos países, el ejército es un gran empleador y el servicio militar es con frecuencia obligatorio. Si todas las unidades del ejército operan en la lengua de la mayoría, el servicio militar se convierte en una herramienta crucial para integrar a las minorías. Esto es cierto, por ejemplo, en Israel, donde el servicio militar ha sido la única institución de verdadera importancia para la integración de los inmigrantes a una sociedad de habla hebrea. Ha sido también una institución central para la integración en Francia. Un estudio clásico ha mostrado que la difusión de la lengua francesa —que se circunscribía fundamentalmente a París en la época de la Revolución francesa— fue primordialmente consecuencia del hecho de que los reclutas tenían que aprender francés. El ejército resultó clave «para convertir a los campesinos en franceses» (Weber, 1976).

Una minoría nacional que desee aceptar la marginación puede evitar la integración simplemente tratando de quedar exenta del servicio militar. Esto es lo que sucede en el caso de los amish y los huteritas. Pero si lo que quiere una minoría es seguir siendo una sociedad nacional moderna, enton-

ces exigirá que algunas de las unidades del ejército operen en su propia lengua. De ahí que los quebequeses hayan luchado para obtener el derecho a un entrenamiento militar en lengua francesa y por la existencia de unidades militares que operasen en lengua francesa.

Lo mismo puede aplicarse a otras áreas de los empleos gubernamentales —de los inspectores de alimentos a los funcionarios de Hacienda—. En todos estos casos, una parte del servicio público debe proporcionarse en la lengua de la minoría. No basta con poder interactuar con el Estado en la propia lengua —dado el papel del Estado como empleador de máxima importancia, las minorías también deben ser capaces de trabajar en su propia lengua en el seno del Estado—. Sin embargo, el Estado no es el único gran empleador y por ello se han hecho considerables esfuerzos para garantizar que el francés sea la lengua de los puestos de trabajo incluso en las compañías privadas. Ésta es una de las importantes —y en buena medida exitosas— características de las leyes lingüísticas de Quebec. Y con el fin de preparar a los médicos, a los científicos y a los obreros especializados que deberían constituir el personal de esas instituciones públicas y de esas plantillas privadas, la minoría debe crear su propio sistema de educación superior —no sólo en los niveles de la escuela elemental y secundaria, sino también en las universidades y las escuelas profesionales—. De ahí la insistencia en constituir diversas universidades y escuelas técnicas en francés.

Pero los requisitos para mantener una cultura nacional van aún más lejos. Por ejemplo, las decisiones relacionadas con la inmigración y la naturalización también afectan a la viabilidad de las culturas societales. La inmigración puede fortalecer a una cultura, con tal de que los flujos migratorios se regulen y que se anime (o se exija) a los inmigrantes que aprendan la lengua y la historia de la nación. Sin embargo, si los inmigrantes a Canadá se integran en la cultura de la mayoría anglófona, entonces los quebequeses se verán cada vez más superados en número y, por consiguiente, investidos de un poder cada vez menor en la vida política, tanto a escala federal como en el interior de Quebec. Por consiguiente, una minoría que busque conservar una cultura societal distinta debe tener algún control sobre las políticas de inmigración. Y el control sobre la inmigración ha sido una de las características clave del moderno nacionalismo quebequés. En Quebec, los nacionalistas han procurado (y obtenido) el derecho a definir sus propios criterios de inmigración (que favorecen a los francófonos), a establecer sus propios niveles de flujo inmigratorio aceptable (basados en sus propios cálculos de la capacidad de absorción de su sociedad), y, en la práctica, el de-

recho a enviar sus propios funcionarios de inmigración a los países de ultramar.[3]

Por consiguiente, la experiencia histórica de los quebequeses sugiere que una minoría sólo podrá mantener su cultura societal si tiene poderes sustanciales en relación con la lengua, la educación, los empleos gubernamentales y la inmigración. Si la minoría se ve superada en número de votos en cualquiera de estas cuestiones, su esperanza de conservar su cultura societal se encontrá en serio peligro. Sin embargo, sólo podrá ejercer esas competencias si posee algún foro para la toma de decisiones colectivas. Esto es, debe existir algún organismo o entidad política que la minoría pueda controlar de forma sustantiva. Esto se refleja en el compromiso de los quebequeses con el federalismo —esto es, con un sistema que descentralice el poder en las subunidades federales y cuyos límites estén trazados de modo que los quebequeses constituyan una mayoría en el interior de una de esas subunidades—. Y con el fin de garantizar que no se verán privados de su autogobierno, los quebequeses han insistido en que los límites de su provincia, así como las competencias que ejerce, se encuentren a su vez garantizados por la Constitución, de modo que la mayoría no pueda reducir unilateralmente sus competencias de autogobierno.[4]

Esto simplemente es un breve resumen de las medidas que los quebequeses han considerado necesarias para conservar su cultura societal frente a la mayoría anglófona de Canadá. Podrían consignarse otros muchos factores, desde las etiquetas bilingües de los productos a unas monedas y billetes bilingües. Sin embargo, la mayoría de los comentaristas estarían de acuerdo en que *la survivance* de Quebec ha dependido de un cierto número de las siguientes condiciones, todas muy básicas: educación en lengua francesa, no sólo en la primaria, sino también en la enseñanza superior; derecho a utilizar la propia lengua, no sólo en las interacciones con el gobierno, sino también en el trabajo cotidiano, ya sea en la función pública o en el mercado laboral privado; derecho no sólo a eximir de la exigencia del aprendizaje del inglés a los inmigrantes francófonos que quieran obtener la ciudadanía, sino también derecho a seleccionar, integrar y naturalizar a los inmigrantes; derecho no sólo a una justa cuota de poder político en el plano federal, sino también derecho al autogobierno, tal como queda en-

3. Para más información acerca del modo en que las minorías nacionales abordan las cuestiones relacionadas con la inmigración, véase el Capítulo 13.

4. Sobre el papel del federalismo en la acomodación de las minorías nacionales, véase el Capítulo 5.

carnado en una subunidad federal que tiene competencias para tomar decisiones relacionadas con la educación, el empleo y la inmigración.

Podría contarse una historia semejante sobre las condiciones que se han mostrado necesarias para mantener una cultura societal distinta en Puerto Rico, Flandes o Cataluña. Puerto Rico, por ejemplo, no sólo ha pedido escuelas y una educación en lengua española que llegue hasta el nivel universitario y lo incluya, sino que ha solicitado también que el español sea la lengua para acceder a los empleos del gobierno y que los inmigrantes puedan naturalizarse en español en vez de en inglés. (Puerto Rico es el único lugar en el interior de Estados Unidos donde los inmigrantes están exentos del requisito de aprender inglés para poder obtener la ciudadanía.)

Es importante reflexionar sobre lo onerosos que han resultado estos esfuerzos de reproducción cultural. Mantener una cultura societal en el mundo moderno no es cuestión de celebrar unos festivales étnicos anuales, o de que nos den unas cuantas clases en nuestra propia lengua materna cuando somos niños. Es cuestión de crear y mantener un conjunto de instituciones públicas que permita a un grupo minoritario participar en el mundo moderno a través del uso de su propia lengua.

Dicho de otro modo, no basta con que una minoría resista simplemente los esfuerzos que realiza la mayoría por difundir una única lengua común. La minoría debe comprometerse también en sacar adelante su propia forma concurrente de construcción nacional respaldada por el Estado. Los nacionalistas de Quebec o Puerto Rico se han dado cuenta de que, para conservar su cultura nacional, ellos también deben procurar difundir una cultura y una lengua comunes en el seno de su sociedad, de modo que se promueva la igualdad de oportunidades y la solidaridad política. Y han de utilizar los mismos instrumentos que usa la nación de la mayoría en su programa de construcción nacional —por ejemplo en la educación pública normalizada, en las lenguas oficiales, incluyendo los requisitos lingüísticos para la obtención de la ciudadanía y para el acceso a los empleos gubernamentales, etc.—. La evidencia histórica muestra que la capacidad y la motivación para llevar a cabo este ambicioso proyecto de construcción nacional sólo se da en las minorías nacionales y no en los grupos de inmigrantes. Y como examino en el siguiente apartado, no hay base para pensar que esto esté cambiando.

3. ¿Es separatista el multiculturalismo de inmigración?

Debería ser obvio, espero, que el multiculturalismo de inmigración tiene poco en común con el tipo de construcción nacional que persiguen las minorías nacionales. Consideremos cualquiera de los tipos de política que se asocian comúnmente con el multiculturalismo de inmigración, ya consistan en una reforma del currículo en las escuelas (mediante la revisión, por ejemplo, del currículo de historia y literatura en las escuelas públicas con el fin de conceder un mayor reconocimiento a las contribuciones históricas y culturales de las minorías etnoculturales; mediante programas de educación bilingües para los hijos de los inmigrantes en el nivel de la escuela primaria), en una adaptación institucional (revisando, por ejemplo, los calendarios laborales o los códigos de la vestimenta para dar cabida a las fiestas religiosas y a las prácticas de los grupos inmigrantes; mediante la adopción de códigos sobre el acoso en el puesto de trabajo que prohíban los comentarios racistas; mediante guías para la regulación de los estereotipos étnicos en los medios de comunicación), en programas de educación pública (por ejemplo, mediante campañas de educación antirracista; mediante una formación para la diversidad cultural de la policía, los asistentes sociales o los profesionales de la salud), en programas de desarrollo cultural (a través, por ejemplo, de la financiación de festivales étnicos y de programas de estudios étnicos; facilitando el acceso a cursos de alfabetización en la lengua materna para los inmigrantes adultos), o en una discriminación positiva (por ejemplo, mediante un trato preferente de las minorías visibles en cuestiones relacionadas con el acceso a la educación, la formación o el empleo).

Cada una de estas políticas plantea sus propios dilemas particulares y por eso es engañoso hablar del «impacto del multiculturalismo» en general, como si todas ellas tuviesen las mismas motivaciones y las mismas consecuencias. Dicho esto, no obstante, es importante resaltar que *ninguna* de esas medidas —ya las consideremos aislada o conjuntamente— implica nada que se aproxime a un programa de construcción nacional. Por ejemplo, ninguna de estas políticas implica la creación de unidades del ejército que operen en español, ni universidades en vietnamita. Y ninguna de ellas implica la creación de nuevas unidades políticas que permitan a los ucranianos o a los somalíes ejercer competencias de autogobierno respecto de la política gubernamental de empleo o inmigración. Además, los grupos inmigrantes tampoco han solicitado ningún tipo de medidas como éstas.

Podría pensarse que las políticas del multiculturalismo existentes son los primeros pasos dados en la pendiente que lleva a un proyecto protona-

cionalista de mantenimiento de una cultura societal separada y al margen de la integración. Como argumento más adelante, creo que ésta es una interpretación poco verosímil de estas demandas. Al contrario, la mayoría de las demandas promueven en realidad la integración societal de los inmigrantes. No obstante, imaginemos, por simple prurito de reflexión, que un grupo inmigrante afincado en Estados Unidos o en Canadá —digamos, el de los chinos— realmente quisiera constituir y mantener su propia cultura societal. Vale la pena subrayar hasta dónde debería llegar ese grupo, en términos de sus capacidades institucionales y sus competencias políticas.

Sería ciertamente posible *en teoría* que los chinos se convirtiesen en una minoría nacional, si se instalaran juntos y adquirieran competencias de autogobierno. A fin de cuentas, eso es lo que sucedió con los colonos ingleses en todo el imperio británico, con los colonos españoles en Puerto Rico y con los colonos franceses en Quebec. Estos colonos no se consideraban a sí mismos «inmigrantes», ya que no albergaban ninguna expectativa de integrarse en otra cultura, sino que se proponían más bien reproducir su sociedad original en una nueva tierra. Éste es uno de los rasgos definitorios de la colonización, en tanto que fenómeno distinto al de la inmigración de los individuos: el hecho de que se proponga crear una sociedad institucionalmente completa en vez de procurar integrarse en una ya existente. En principio, sería posible animar a los inmigrantes chinos de nuestros días a que se consideraran a sí mismos colonos.

Pero pensemos en lo que esto exigiría. Como ya hemos visto, la reproducción de una cultura societal no sólo requiere que los niños aprendan chino en las escuelas públicas, sino también que haya universidades en lengua china; no sólo requeriría que hubiese papeletas de voto o formularios para los servicios de bienestar social en lengua china, sino también que el chino fuese la lengua laboral de los puestos de trabajo gubernamentales, incluyendo unidades del ejército u hospitales en lengua china; no sólo requeriría que los chinos no estuviesen infrarrepresentados en el Parlamento, sino que hubiese un organismo político en el cual los chinos constituyesen una mayoría; no sólo requeriría que se eximiese a los chinos del aprendizaje del inglés en cuanto a la adquisición de la ciudadanía, sino también que la comunidad china pudiese perpetuarse a sí misma a lo largo del tiempo mediante la selección y la naturalización de los futuros inmigrantes en función de su integración en la comunidad de habla china.

El hecho evidente es que las políticas multiculturalistas existentes no han creado *ninguna* de las instituciones públicas necesarias para crear y sostener una cultura societal separada para los chinos o cualquier otro grupo

inmigrante. No se ha creado ninguna de las instituciones académicas, políticas o económicas que permitirían a un grupo inmigrante participar en la vida moderna valiéndose de su lengua materna. Si los chinos de Estados Unidos quisieran tener acceso a las oportunidades que permite la sociedad moderna, deberían hacerlo en el seno de las instituciones económicas, académicas y políticas de la cultura societal anglófona.

Esto no debería sorprendernos, ya que el multiculturalismo no ha sustituido ninguna de las medidas contenidas en el amplio abanico de políticas y estructuras gubernamentales que respaldan la integración societal. Por ejemplo, los inmigrantes aún tienen obligación de aprender inglés para obtener la ciudadanía, o para graduarse en los institutos, o para acceder a un empleo en el gobierno, o para lograr una acreditación profesional. Como ya he expuesto antes, éstos son los pilares básicos de la integración que promueven los gobiernos en las democracias liberales y ninguno de ellos se ha visto socavado en modo alguno por las políticas del multiculturalismo. Y el multiculturalismo tampoco pretendía erosionarlas.

Esto deja abierta la posibilidad de que algunos dirigentes de grupos étnicos pongan sus esperanzas en que las políticas del multiculturalismo supongan un trampolín para una política separatista más ambiciosa. Si esto es así, se trata de una vana esperanza que subestima de forma generalizada el tipo de apoyo que se necesita para crear y sostener una cultura societal separada. Sin embargo, tiene más sentido, en mi opinión, aceptar simplemente lo obvio: que no hay base racional que sustente el temor de que las políticas del multiculturalismo puedan ser utilizadas para permitir que los grupos inmigrantes mantengan sus propias culturas societales. Es un pretexto para desviar la atención, sin ninguna base real. Simplemente no hay evidencia, en ninguno de los países occidentales con mayor tasa de inmigración, de que los inmigrantes estén tratando de constituirse en minorías nacionales, o de abrazar una agenda política nacionalista.

Una vez que dejamos a un lado este pretexto para la distracción, ya podemos observar con mayor objetividad las verdaderas intenciones e implicaciones de las políticas del multiculturalismo de inmigración. Como ya señalé en el Capítulo 1, si el movimiento nacionalista en favor del autogobierno es, ya indeseable, ya irrealizable, entonces las minorías tienen dos opciones. Una opción es la de aceptar una marginación permanente —esto es, aceptar convertirse en enclaves aislados que no participan en la sociedad general y que carecen de las instituciones públicas necesarias para constituir una cultura societal propia—. La otra opción es la de integrarse en la cultura societal existente pese a procurar obtener mejores o más justos términos de integración.

A mi juicio, la cuestión fundamental relacionada con las políticas del multiculturalismo de inmigración es la de si las consideramos como medidas para aceptar la marginación o como medidas que pretenden lograr unos mejores términos de integración. Hay algunos ejemplos de grupos que aceptan la marginación permanente —como los amish—. Pero estos grupos son los únicos que desean rehuir el mundo moderno, al que consideran pecaminoso y corrupto. No quieren convertirse en oficiales de policía, médicos, ingenieros o juristas. Por consiguiente, no tienen interés en controlar una unidad política o una universidad propias. Estos grupos son la excepción que confirma la regla de que para participar en la modernidad es preciso integrarse en una cultura societal.

¿Animan las políticas del multiculturalismo hoy en día a los inmigrantes a convertirse en marginados como los amish? ¿O son, por el contrario, medidas que tratan de mejorar los términos de la integración, animando a los inmigrantes a que se integren en la cultura societal dominante pese a seguir manteniendo el orgullo de su identidad étnica y religiosa, y, por tanto, enriqueciendo y haciendo más plural a la cultura societal general? ¿Promueven estas políticas lo que Jeff Spinner llama «ciudadanía parcial» (Spinner, 1994, pág. 98) —esto es, un aislacionismo pasivo y un apartamiento de la sociedad y la vida política generales—? ¿O más bien promueven en los inmigrantes una participación cívica activa y una efectiva integración?

4. El multiculturalismo como forma de alcanzar unos justos términos de integración

Creo que la inmensa mayoría de las medidas multiculturalistas solicitadas por los inmigrantes y puestas en práctica por los países occidentales con mayores tasas de inmigración implican una mejora de los términos de la integración, una mejora destinada a hacer que esos términos sean más justos. La premisa subyacente puede expresarse del siguiente modo: si las democracias occidentales van a presionar a los inmigrantes para conseguir que se integren en las instituciones comunes que operan en la lengua nacional, entonces debemos garantizar que los términos de la integración sean justos. En mi opinión, esto gira en torno a dos elementos básicos: a) debemos reconocer que la integración no se produce de la noche a la mañana, sino que es más bien un proceso difícil que se realiza a largo plazo y que actúa de forma intergeneracional. De ahí que a menudo se requieran medidas especiales de carácter transitorio para acomodar a los inmigrantes. Por ejemplo, los

inmigrantes deberían poder acceder a determinados servicios en su lengua materna y debería proporcionarse apoyo a aquellos grupos y organizaciones que, en el seno de las comunidades de inmigrantes, contribuyan al proceso de asentamiento e integración; b) debemos garantizar que las instituciones comunes, las mismas en las que se empuja a los inmigrantes a integrarse, proporcionen el mismo grado de respeto y acomodo para las identidades de las minorías etnoculturales que se haya venido concediendo de forma tradicional a la identidad del grupo mayoritario. De lo contrario, la insistencia en que los inmigrantes se integren en las instituciones que operan en la lengua de la mayoría equivale a privilegiar los intereses y los estilos de vida de los descendientes de los habitantes o los colonos originales.

Por consiguiente, la equidad exige una exploración sistemática y permanente de nuestras instituciones comunes con el fin de apreciar si sus reglas, sus estructuras y sus símbolos representan una desventaja para los inmigrantes. Allí donde sea necesario, estas instituciones deben ser reformadas para eliminar o mitigar el efecto de estas barreras. Estas medidas son necesarias para garantizar que estamos ofreciendo a los inmigrantes unos justos términos de integración. La idea del multiculturalismo puede considerarse precisamente un intento de negociar dichos términos. Y desde mi punto de vista, la inmensa mayoría de lo que se hace en nombre de las políticas multiculturalistas en Canadá, Australia y Estados Unidos, no sólo a escala federal, sino también en los planos municipal y estatal y, de hecho, también en el seno de los consejos escolares y de las compañías privadas, puede ser respaldado como un tipo de acción encaminada a promover unos términos de integración más justos.

Consideremos la siguiente lista compuesta por doce de las reformas que a menudo se presentan bajo la rúbrica de «multiculturalismo»:

1. Adopción de programas de discriminación positiva que tratan de incrementar la representación de los grupos inmigrantes (o de las mujeres y los discapacitados) en las principales instituciones educativas y económicas.

2. Reserva de un determinado número de escaños en la cámara legislativa, o en los órganos consultivos del gobierno, para los grupos inmigrantes (o de mujeres y discapacitados).

3. Revisión del currículo de historia y literatura en el interior de las escuelas públicas con el fin de proporcionar un mayor reconocimiento a las contribuciones históricas y culturales de los grupos inmigrantes.

4. Revisión de los calendarios laborales de modo que puedan acomodarse las fiestas religiosas de los grupos inmigrantes. Por ejemplo, algunos

colegios establecen los días inhábiles de desarrollo profesional en fechas que coincidan con importantes fiestas judías o musulmanas. Del mismo modo, las tiendas judías y musulmanas están exentas de la legislación que ordena el cierre de los comercios en domingo.

5. Revisión de los códigos de la vestimenta con el fin de acomodar las creencias religiosas de los grupos inmigrantes. Por ejemplo, revisión del código de la vestimenta militar de forma que los judíos ortodoxos puedan llevar sus gorros o que los sijs se vean exentos del cumplimiento de la ley de la obligatoriedad del casco en las motocicletas o de los cascos protectores en los edificios en construcción.

6. Adopción de programas para la educación antirracista.

7. Adopción de códigos contra el acoso en los lugares de trabajo, o en las escuelas, pensados para evitar que los colegas o los estudiantes hagan afirmaciones raciales (o sexistas u homofóbicas).

8. Ordenar la educación en la diversidad cultural de la policía o los profesionales de la salud, con el fin de que puedan reconocer las necesidades individuales y los conflictos en el seno de las familias de inmigrantes.

9. Adoptar pautas gubernamentales de regulación de los estereotipos étnicos en los medios de comunicación.

10. Proporcionar financiación gubernamental para los festivales culturales étnicos y para los programas de estudios étnicos.

11. Proporcionar ciertos servicios en su lengua materna a los adultos inmigrantes, en vez de exigirles que aprendan inglés como condición previa para el acceso a los servicios públicos.

12. Proporcionar programas de educación bilingüe a los hijos de los inmigrantes, de modo que sus primeros años de educación se desarrollen en parte en su lengua materna, como fase de transición a una educación secundaria y postsecundaria en inglés.

Ésta no es una lista exhaustiva, pero, en mi opinión, supone un reflejo bastante exacto del tipo de cuestiones que se plantean en el debate público sobre el multiculturalismo de inmigración, cuestiones que han sido adoptadas o, al menos, propuestas muy en serio por los gobiernos occidentales. Otro de los motivos para elegir estas políticas ha sido el hecho de que parecen particularmente relevantes para valorar la cuestión de la «balcanización» como circunstancia opuesta a la «integración».[5]

5. Otras propuestas plantean la cuestión de la relación entre el multiculturalismo y los derechos individuales —por ejemplo en lo concerniente a la clitoridectomía o a los matri-

Empezaré con las primeras diez políticas, dado que son ejemplos de acomodo de la diversidad en el seno de unas instituciones comunes, y después examinaré las dos últimas, que son más complejas, ya que implican un cierto grado de separación institucional.

No dispongo aquí de espacio suficiente para abordar con detalle todas estas políticas, así que sólo examinaré brevemente la lista. Las políticas de discriminación positiva y de garantías para la representación de los grupos en el proceso político son de carácter claramente integrador por sus objetivos. Han sido concebidas precisamente para incrementar el número de inmigrantes que participan en las instituciones generales, garantizándoles una cierta cuota en los puestos de diversas instituciones académicas, económicas o políticas. Hacen que los miembros de los distintos grupos se unan, les exigen que cooperen en las tareas comunes y en la toma de decisiones en común, para posteriormente exigirles que se atengan a estas decisiones mancomunadas. Son, por tanto, justo lo contrario de las políticas pensadas para promover el separatismo étnico. (La cuestión de si constituyen o no un medio justo para promover la integración es complicada, ya que, tanto en Canadá como en Estados Unidos, está inextricablemente unida a cuestiones de relaciones raciales.)

La discriminación positiva y la representación grupal, por consiguiente, se proponen favorecer que los inmigrantes se incorporen a las instituciones societales generales. Las siguientes siete políticas multiculturales han sido concebidas para conseguir que los grupos de inmigrantes se sientan más cómodos en el interior de esas instituciones una vez que ya se hayan incorporado a ellas. Esto es lo que sucede, por ejemplo, con las solicitudes de revisión del currículo en las escuelas públicas, revisión encaminada a proporcionar un mayor reconocimiento de las contribuciones históricas de los grupos inmigrantes; o con las peticiones de reconocimiento de las fiestas religiosas por parte de las instituciones públicas (por ejemplo, el reconocimiento de las fiestas musulmanas y judías además de las cristianas); o con los requerimientos tendentes a conseguir que los códigos oficiales de vestimen-

monios concertados a la fuerza—. Pese a que estas prácticas se analizan en ocasiones bajo el rótulo de «multiculturalismo», ningún gobierno occidental las ha aceptado. Han sido prácticas rechazadas, no porque afectasen directamente a la integración societal de los grupos inmigrantes en lo referente a su participación en las principales instituciones económicas, académicas y políticas, sino porque implicaban una negación de las libertades individuales y de la igualdad de derechos. Volveré sobre estas cuestiones en el apartado 5 de este mismo capítulo.

ta en las escuelas, los lugares de trabajo y las fuerzas policiales sean corregidos para que los hombres sijs puedan llevar turbantes, o para que los hombres judíos puedan llevar sus gorros, o para que las mujeres musulmanas puedan llevar el *hijab*; o con las demandas de que las escuelas y los lugares de trabajo proporcionen un entorno acogedor para las personas de todas las razas y religiones mediante la prohibición de los discursos del odio; o con las exigencias de que los medios eviten caer en los estereotipos étnicos y ofrezcan una representación visible de la diversidad social en su programación; o con las peticiones de que los profesionales de la policía, los asuntos sociales o la atención sanitaria estén familiarizados con las particulares necesidades y prácticas de las personas a su cuidado.

Ninguna de estas políticas conlleva que se anime a los grupos inmigrantes a considerarse naciones distintas y autogobernadas provistas de sus propias instituciones públicas. Al contrario, están pensadas precisamente para que a los miembros de los grupos inmigrantes les sea más fácil participar en las instituciones generales de la sociedad existente. Los grupos inmigrantes piden mayor reconocimiento y visibilidad en el seno de la sociedad general. En resumen, estas políticas multiculturalistas implican una revisión de los términos de integración, no un rechazo de la integración *per se*. Rechazan la angloconformidad, pero no la integración.

Pero lo normal es que los críticos de estas políticas se centren enteramente en el hecho de que implican la afirmación y el reconocimiento público de la identidad étnica de los inmigrantes —un proceso que se dice que es inherentemente separatista—, omitiendo, sin embargo, el hecho de que esta afirmación y este reconocimiento se produce en el seno de *instituciones comunes*. No puede afirmarse en ningún sentido que alguna de estas políticas estimule una renuncia a las instituciones de la sociedad general al estilo de la que practican los amish ni una lucha nacionalista al estilo de la que mantienen los quebequeses para crear y mantener unas instituciones públicas separadas. Al contrario, estas políticas se encuentran en franca contradicción, tanto con la marginación étnica como con el nacionalismo minoritario, ya que estimulan la integración en las instituciones generales. Son políticas que animan a un gran número de inmigrantes a participar en las instituciones académicas, económicas y políticas existentes, así como a modificar estas instituciones con el fin de conseguir que los inmigrantes se sientan mejor acogidos en su seno.

Por supuesto, estas políticas pueden provocar una reacción entre los grupos no inmigrantes. Por ejemplo, la demanda de que los hombres sijs se vieran exentos del requisito de tener que llevar el tocado ceremonial de las

fuerzas de la policía nacional fue considerado por muchos canadienses un signo de falta de respeto hacia uno de los «símbolos nacionales» de Canadá. Sin embargo, desde el punto de vista de los inmigrantes, estos cambios son integradores. El hecho de que los hombres sijs quisieran formar parte de las fuerzas de la policía nacional canadiense es una sólida evidencia de su deseo de participar en la sociedad general y de contribuir a ella, y la exención que solicitaban debería considerarse un elemento promotor de su integración, no una circunstancia para desincentivarla.

En realidad, lo que genera un grave riesgo de marginación es el hecho de no adoptar estas políticas. Por ejemplo, si no se procurara acomodo a sus creencias religiosas en todo lo relacionado con las fiestas escolares y los códigos de la vestimenta, los grupos inmigrantes podrían sentirse obligados a abandonar el sistema educativo público e instituir sus propias escuelas separadas. Lo único realista es considerar que estas políticas contribuyen a combatir las fuentes potenciales de marginación.

La situación se vuelve más complicada cuando interviene alguna forma de separación institucional. Consideremos, por ejemplo, la cuestión de una educación en lengua materna para los adultos recién llegados, como los recientes programas concebidos para enseñar a leer y a escribir en su lengua materna a los recién llegados analfabetos. Estos programas experimentales reflejan un significativo alejamiento de la tradicional asunción de que los inmigrantes adultos deben aprender primero el inglés como condición previa para acceder a toda educación ulterior o a cualquiera de los servicios del gobierno.

La idea de que existan aulas aparte para las personas de un determinado grupo étnico es muy preocupante para algunos ciudadanos y también lo es la idea de que los inmigrantes deban ser incentivados en el uso y desarrollo de su lengua materna. ¿Son estas políticas los primeros pasos, bien hacia la marginación, bien hacia el nacionalismo, en vez de hacia la integración? A estas alturas debería ser obvio, espero, que estas políticas no vengan guiadas por ningún ideal de construcción nacional. El supuesto de que los inmigrantes que quieran aprender los rudimentos de lectoescritura en su lengua materna exigirán después universidades o unidades del ejército en esa lengua materna es profundamente inverosímil. Pero ¿es cierto que estas políticas son marginadoras? Eso depende, en mi opinión, de sus consecuencias a largo plazo. Los críticos asumen que los programas en lengua materna evitan que los inmigrantes aprendan inglés o les desaniman en su propósito de hacerlo. Ésta es una grave preocupación, porque es evidente que la fluidez en el manejo del inglés es crucial para las perspectivas econó-

micas de la mayoría de los inmigrantes, así como para su más general capacidad de participar en la vida social y política.

Pero ¿disminuye de hecho la enseñanza de la lectoescritura en la lengua materna del inmigrante la probabilidad de que aprenda con éxito el inglés? Hay pocas pruebas que respalden esta suposición. Al contrario, la evidencia sugiere que muchas personas tienen grandes dificultades para iniciarse en la lectoescritura en inglés si no han adquirido esas capacidades en su lengua materna (Burnaby, 1992). Con las políticas existentes, esas personas quedan efectiva y permanentemente marginadas de la sociedad general. Por consiguiente, proporcionar clases de lectoescritura en la lengua materna del recién llegado podría ser el primer paso para una capacitación en la lectoescritura en inglés.

En otros casos, puede ocurrir que la gente esté psicológicamente poco preparada para aprender una nueva lengua tan pronto como llega a un nuevo país. Esto es particularmente cierto si se trata de refugiados que huyen de la violencia o de una tragedia familiar. Pero también puede ser cierto en el caso de otros inmigrantes que deben enfrentarse al trauma de luchar para sobrevivir en un país nuevo y desconocido, teniendo que construir un hogar para ellos mismos y sus familias sin disponer de ninguno de los apoyos sociales a los está uno acostumbrado.

Para los recién llegados que tengan probabilidad de emplear muchos años en la adquisición del inglés, el objetivo de la integración podría cumplirse mejor si tuvieran acceso a diversos servicios o clases en su lengua materna durante los primeros años posteriores a su llegada. Por ejemplo, podrían aprender más sobre su nuevo país mediante clases en su lengua materna, cosas como la naturaleza del sistema legal y el mercado de trabajo. O podrían mejorar algunas de sus destrezas laborales dando clases en su lengua materna.

La cuestión no consiste en determinar si los inmigrantes deberían ser estimulados al aprendizaje del inglés. Como ya he señalado antes, es probable que el hecho de no adquirir las competencias de lectoescritura en inglés conduzca a una grave marginación. Además, si ninguno de los padres puede comunicarse con sus hijos en inglés, es frecuente que esta desventaja se transmita a la siguiente generación. La cuestión es de índole mucho más práctica —¿qué tipo de política funciona mejor de hecho en cuanto a permitir que diversos tipos de inmigrantes aprendan inglés?—. La expectativa habitual de que todos los inmigrantes deben tratar de aprender inglés tan pronto como lleguen al nuevo país simplemente no funciona en el caso de ciertos grupos de inmigrantes. Este planteamiento condena a una perpetua

marginación a cualquiera que no pueda aprender inglés rápidamente nada más llegar (Donaldson, 1995).

Parece lógico decir que la gente se integrará mejor si se la anima a participar en instituciones plenamente integradas tan pronto como sea posible. Sin embargo, el mejor modo para que los inmigrantes aprendan inglés no es una cuestión de lógica. Es una compleja cuestión empírica de pedagogía y sociolingüística. Lo mismo sucede con el emparentado caso de la educación bilingüe de los hijos de los inmigrantes. Tratar de decidir estas cuestiones sin hacer referencia a los hechos no nos ayuda en nada, y es potencialmente contraproducente.

En resumen, ninguna de estas políticas multiculturalistas para los grupos inmigrantes promueve necesariamente el nacionalismo minoritario o la marginación. Las diez primeras políticas son, en mi opinión, claramente integradoras y, a pesar de que las dos últimas implican breves formas de separación institucional, se consideran promotoras de la integración institucional a largo plazo. Si examinamos los auténticos casos de marginación —como los vinculados a las exenciones que, en materia educativa y militar, se conceden a las sectas etnorreligiosas y que les permiten vivir al margen de la sociedad general—, observaremos que son anteriores a las políticas del multiculturalismo. Muchas de las críticas que erróneamente se dirigen a las recientes políticas multiculturales se dirigirían de modo mucho más verosímil a las políticas adoptadas a principios del siglo XX en relación con los amish y los huteritas. De hecho, podría argumentarse que hay un elemento de racismo en la cuestión de que muchos estadounidenses y canadienses acepten las adaptaciones históricas realizadas para acomodar a estas sectas cristianas de raza blanca —adaptaciones que son auténticamente separatistas y marginadoras— mientras se oponen agriamente a las adaptaciones realizadas para acomodar a grupos inmigrantes más recientes que no están compuestos por personas blancas ni cristianas, a pesar de que estas adaptaciones sean de carácter integrador.

Que los inmigrantes hayan aceptado este tipo de integración *institucional* no significa necesariamente que se hayan «integrado» en un sentido de índole más puramente psicológica. Es decir, los inmigrantes que aceptan la necesidad de participar en las instituciones de lengua inglesa de Estados Unidos quizá no se sientan muy «estadounidenses». Pueden mostrar poco interés en aprender cosas relacionadas con el resto del país y pueden desear centrarse lo máximo posible en las glorias del Viejo Mundo en vez de abrazar las oportunidades de que pueden disponer en el Nuevo.

La idea de que el multiculturalismo promueve un sistema de separatis-

mo institucional similar al del *apartheid* es, en mi opinión, totalmente errónea. Pero ¿no estará promoviendo una especie de separatismo *mental*, animando a los inmigrantes a fijarse en la vida que dejaron atrás en vez de en las oportunidades de que disponen en su nuevo país? Ésta es una preocupación más verosímil. Sin embargo, la integración institucional es probable que genere con el tiempo un sentimiento de identificación psicológico.[6] El hecho de que las instituciones comunes reúnan a los miembros de los diferentes grupos étnicos tiene importantes ramificaciones, tanto en el plano personal como en el plano político. En el plano personal, significa que la gente se relaciona (y de hecho es frecuente que se enamore) de los miembros de otros grupos étnicos, lo que promueve la amistad y los matrimonios interétnicos. Estas relaciones están íntimamente vinculadas con la vida de los inmigrantes en su nuevo país, no con el Viejo Mundo. En el plano político, significa que las personas deben aprender a negociar con los miembros de otros grupos étnicos. Los miembros de un grupo inmigrante pueden querer incorporar al currículo escolar material relacionado con su tierra natal, pero, dado que se trata de instituciones comunes, tendrán que persuadir a los miembros de otros grupos del valor de dicho material. El resultado inevitable es que esos grupos deberán centrarse en el modo de contribuir a su nueva vida en el nuevo país, en vez de fijarse simplemente en la sociedad que dejaron atrás. En resumen, la integración institucional hace posible el tipo de compromiso cívico que sostiene la ciudadanía democrática.[7]

Podemos llamar «pluralizadora» o «híbrida» a esta forma de multiculturalismo.[8] Es «pluralizadora» en dos sentidos diferentes. A diferencia del aislacionismo o del multiculturalismo nacionalista, su objetivo no es sepa-

6. Ésta es una de las cuestiones centrales de la nueva bibliografía sobre la «vida asociativa» y su papel en la promoción de las virtudes democráticas (por ejemplo, en Putnam, 1993). Abordo esta cuestión en el Capítulo 14.

7. No hay ninguna razón para dejar completamente al azar este tipo de integración psicológica y vale la pena analizar las políticas específicas para ver si pueden mejorar los resultados en este campo. Por ejemplo, al valorar las políticas relacionadas con la financiación de programas de estudios étnicos o con publicaciones étnicas, creo que es correcto y adecuado que el gobierno anime a los grupos inmigrantes a centrarse de forma primordial (aunque no exclusivamente) en la contribución que realizan a su nuevo país, en vez de en los logros de la sociedad que han dejado atrás. De manera similar, los programas financiados por el gobierno para la educación bilingüe de los niños, o los programas de alfabetización de adultos en su lengua materna, deberían usarse fundamentalmente como un vehículo para ilustrar a los inmigrantes sobre cuestiones relacionadas con su nuevo país, no sobre la historia del Viejo Mundo.

8. En cualquier caso, esto no debería confundirse con lo que David Hollinger llama «multiculturalismo pluralista», al que equipara con el etnoseparatismo y el nacionalismo mi-

rar al grupo minoritario de la sociedad general, sino más bien lograr que participe en ella y de este modo hacerla más plural. Sin embargo, también promueve el pluralismo en el seno de los propios grupos inmigrantes. Cuando las sociedades liberales promueven la integración en la sociedad civil y animan a la gente a interactuar de forma no discriminatoria con los miembros de otros grupos étnicos, no sólo protegen a los grupos inmigrantes, también limitan su capacidad para mantener su particularidad cultural. La no discriminación en una sociedad civil significa que los límites culturales tienden a derrumbarse. Los miembros de un grupo étnico entablarán relación y se unirán con lazos de amistad con miembros de otros grupos, adoptando nuevas identidades y prácticas. A la inversa, los miembros de la sociedad general adoptarán prácticas que anteriormente se asociaban con un grupo particular. Con el tiempo, la ciudadanía liberal da como resultado una «integración pluralista».[9] Esto no implica la preservación de las distintas culturas (dado que las identidades étnicas se debilitan e incorporan aspectos de la cultura general), pero tampoco es una asimilación (ya que los grupos étnicos introducen modificaciones en la sociedad general al integrarse).

Por supuesto, pese a que las políticas del multiculturalismo de inmigración sean integradoras desde el punto de vista de los inmigrantes, pueden crear tensiones étnicas y, por consiguiente, inhibir la integración, si producen la reacción de una parte de los ciudadanos naturales. Pero este problema no es nuevo. Gran parte del temor que expresan hoy en día los ciudadanos naturales en relación con la integración de los musulmanes, por ejemplo, es virtualmente idéntica a la retórica expresada hace cien años en relación con la integración de los católicos. Se consideraba que los católicos eran poco democráticos y poco patriotas, ya que su lealtad se dirigía al Papa, y también se los consideraba separatistas, ya que pedían tener sus propias escuelas. Cada nueva oleada de inmigrantes trae sus propias angustias, conflictos y malentendidos, y lleva tiempo superarlos. En cualquier caso, si el problema real no estriba en la disposición de los inmigrantes a la integración, sino más bien en la reacción contra el multiculturalismo de inmigración que surge entre los ciudadanos naturales, entonces el problema

noritario. Es algo mucho más próximo a lo que él llama «multiculturalismo cosmopolita». Examino su visión del multiculturalismo en el Capítulo 12 y explico por qué creo que su terminología no resulta de gran ayuda.

9. Véase Spinner, 1994, pág. 73 para un útil examen de lo que él llama «integración pluralista». Véase también, más adelante, el Capítulo 14.

que debemos de abordar es el de las actitudes de la mayoría y no el de las legítimas demandas de los inmigrantes.

En resumen, la lógica del multiculturalismo implica la aceptación del principio de integración que el Estado prescribe, pero renegociando los términos de la integración. Y los grupos inmigrantes reconocen y aceptan esto plenamente. Aceptan la expectativa de integrarse en la sociedad general, como siempre han hecho. Pocos grupos inmigrantes han puesto objeciones a la exigencia de aprender una lengua oficial como condición para la obtención de la ciudadanía, o a la de que sus hijos deban aprender una lengua oficial en la escuela. Al contrario, los grupos inmigrantes de las democracias occidentales han afirmado de forma coherente su apoyo a estos principios. Y han aceptado el supuesto de que sus oportunidades vitales y, más aún, las oportunidades vitales de sus hijos estén ligadas a la participación en las instituciones generales que operan en la lengua nacional. De hecho, una de sus demandas más comunes es la de un mayor apoyo en el aprendizaje de la lengua, precisamente para poder integrarse en esas instituciones.

Por consiguiente, los inmigrantes aceptan el principio de integración en las instituciones comunes: simplemente buscan unos términos de integración más justos. Si el Estado presiona a los inmigrantes para que se integren en las instituciones comunes que operan en la lengua nacional, entonces es comprensible que los grupos inmigrantes quieran asegurarse de que los términos de la integración son justos. Esta demanda no sólo está justificada, sino que es una deuda que lleva largo tiempo pendiente.

La imagen que hasta aquí he presentado del multiculturalismo de inmigración es muy diferente de la imagen que pintan sus críticos. Pese a que los críticos lo consideren algo que promueve la balcanización y el separatismo, yo he argumentado que su objetivo es promover términos de integración mejores y más justos. Pero ¿cómo funciona en la práctica? Dado que este tipo de multiculturalismo es relativamente nuevo, podría ser demasiado pronto para valorar las implicaciones reales de estas políticas. Sin embargo, la evidencia se va acumulando poco a poco. En 1971, Canadá fue el primer país en adoptar una política oficial de multiculturalismo, seguido poco después por Australia, de modo que actualmente tenemos casi treinta años de experiencia para poder hacer valoraciones. Y las evidencias, hasta la fecha, son muy positivas. En Canadá, por ejemplo, y en relación con todos los indicadores principales de integración, los inmigrantes se integran hoy con mayor rapidez que antes de la adopción en 1971 de la política del multiculturalismo. Es más probable que se naturalicen, voten, aprendan una lengua

oficial, celebren matrimonios interétnicos y tengan amistad con personas de otros grupos étnicos.

Además, los inmigrantes se integran con mayor rapidez en los países que tienen políticas multiculturales oficiales (como Canadá y Australia) que en los países que no las tienen (como Estados Unidos y Francia). Y estos inmigrantes no sólo se integran desde un punto de vista institucional, sino que son también participantes activos en el proceso político y se muestran profundamente comprometidos con la protección de la estabilidad de las instituciones generales y con la promoción de los valores liberal democráticos.[10]

En resumen, no hay la menor evidencia de que el multiculturalismo de inmigración esté promoviendo la «balcanización», la «segregación cultural y lingüística», o la «ciudadanía parcial». Al contrario, las evidencias —pese a ser aún preliminares— muestran que el multiculturalismo está haciendo lo que se proponía hacer: a saber, promover términos de integración mejores y más justos para los grupos inmigrantes.

Si estoy en lo cierto en cuanto a la vinculación entre el multiculturalismo y la integración de los inmigrantes, ¿por qué hay tantas personas que han asumido que estas políticas son balcanizadoras? Quizá una de las razones sea que la gente confunde la situación de los grupos inmigrantes con la de los metecos, como es el caso de los trabajadores invitados en Alemania, Austria y Suiza, o de los inmigrantes ilegales del norte de África que llegan a España e Italia. Los metecos no han sido admitidos como futuros ciudadanos y, de hecho, todos estos países no tienen deseos de incorporar nuevos ciudadanos inmigrantes ni poseen un proceso establecido o una infraestructura para integrarlos. Además, muchos de esos metecos han hecho una de estas dos cosas: o bien han violado la ley para entrar en el país (los inmigrantes ilegales), o bien han incumplido su promesa de regresar a su país de origen (los trabajadores invitados) y, por consiguiente, no se considera que merezcan la ciudadanía. Por estas y otras razones, la política oficial en muchos países no es la de tratar de integrar a los metecos en la comunidad nacional, sino la de hacer que abandonen el país, ya sea por medio de la expulsión o a través de un retorno voluntario.

Podemos ver reflejada esta política en la noción de «multiculturalismo» que ha surgido para ser aplicada a los inmigrantes a los que se niega el acceso a la ciudadanía —una noción que es muy diferente de la que existe en los países con fuerte tasa de inmigración como Canadá o Australia—. Hasta la década de 1980, por ejemplo, en algunas provincias alemanas (*länder*), el

10. Para las pruebas estadísticas, véase Kymlicka, 1998a, capítulo 1.

gobierno impedía que los niños turcos asistieran a las aulas con sus compañeros alemanes y disponía, en cambio, aulas aparte para ellos, que a menudo recibían sus clases en lengua turca, impartidas por maestros naturales de Turquía y siguiendo un currículo pensado para preparar a los niños para la vida en Turquía. Se llamó a esto «multiculturalismo», pero, a diferencia del multiculturalismo de Canadá o Australia, no fue considerado como una forma de enriquecer o completar la ciudadanía alemana. En lugar de eso, se adoptó ese tipo de multiculturalismo precisamente porque esos niños no eran considerados ciudadanos alemanes. Era una forma de decir que esos niños en realidad no pertenecían a ese país y que su verdadero «hogar» estaba en Turquía. Era una forma de subrayar que eran extranjeros, no ciudadanos. Sin el ofrecimiento de la ciudadanía, el multiculturalismo es, casi invariablemente, una receta para la exclusión y una forma de racionalizarla.

Sin embargo, el multiculturalismo aplicado a los inmigrantes no se ve como algo que compita con la ciudadanía o que pueda sustituirla. Es más bien el reverso de la ciudadanía. Es el reconocimiento del hecho de que la integración de nuevos ciudadanos es una vía de doble dirección. Del mismo modo que se espera que los ciudadanos inmigrantes manifiesten un compromiso hacia su nueva sociedad y que aprendan cosas sobre su lengua, su historia y sus instituciones, así también la sociedad general debe expresar un compromiso hacia sus ciudadanos inmigrantes y adaptar sus instituciones con el fin de acomodar sus identidades y sus prácticas. Del mismo modo que se espera que los ciudadanos inmigrantes construyan su hogar en el país de acogida, así también el país de acogida debe hacer que se sientan en su hogar.

Otra razón, y más importante, por la que las personas juzgan el impacto del multiculturalismo de inmigración es la de que pasan por alto la imagen general. Ven el multiculturalismo de forma aislada, sin vinculación con otras políticas gubernamentales y, por consiguiente, asumen que es la única política que influye en la decisión de integrarse de los inmigrantes. Sin embargo, el multiculturalismo es de hecho una política relativamente menor en el esquema general de las cosas. Los principales pilares de la integración que respalda el gobierno son las políticas de naturalización, educación y empleo —y todos esos pilares de la integración ejercen plenamente su influencia.

En relación con esto, la gente subestima las dificultades que de hecho encuentra una minoría para establecerse y reproducir una cultura societal distinta. Requiere un vasto abanico de instituciones públicas y de competencias políticas, ninguna de las cuales se da por supuesta en las propuestas

del multiculturalismo y ninguna de las cuales podría tampoco ponerse en pie a no ser que se hiciese mediante la realización de cambios en prácticamente todas las áreas de la acción pública y en todas las estructuras políticas. La idea de que un grupo inmigrante pudiera utilizar las políticas del multiculturalismo para constituir y mantener una sociedad aparte sólo parece factible porque la gente omite el cuadro general.

Pero esto no hace más que situar el problema en un peldaño anterior. ¿Por qué omite la gente el cuadro general? A fin de cuentas, no hay nada misterioso en la forma en que los gobiernos promueven la integración sociocultural. La evidencia está ahí, a la vista de todos, al alcance de cualquiera que se tome la molestia de echar aunque sea un rápido vistazo a las leyes de naturalización o a las políticas de educación. La respuesta, creo, es que muchos comentaristas se han visto seducidos por el mito de la «neutralidad etnocultural» (o por el de un nacionalismo «puramente cívico»), mito que examiné en el Capítulo 1 y según el cual la pertenencia a la nación es simplemente una cuestión de suscribir ciertos principios políticos y no una cuestión de integración en una cultura societal. Dado que este modelo no proporciona justificación alguna para animar a los inmigrantes a integrarse en una cultura societal anglófona, los comentaristas pasan por alto, a su conveniencia, todas las políticas gubernamentales que hacen precisamente eso. Y una vez que han hecho caso omiso de todas las políticas gubernamentales que promueven la integración, adoptan una perspectiva exagerada, casi histérica, sobre los desintegradores efectos de las políticas del multiculturalismo.[11] Para disponer de una visión equilibrada del impacto de las políticas del multiculturalismo en los inmigrantes, necesitamos disponer de una perspectiva más honesta sobre el papel de los Estados en cuanto a la promoción y la difusión de las culturas nacionales.

5. Los límites de la tolerancia

Hasta ahora, he argumentado que las ansiedades del impacto del multiculturalismo en la integración de los grupos inmigrantes no están bien encaminadas. Sin embargo, la integración no es la única cuestión importante que plantea el multiculturalismo. Para muchas personas, el multiculturalis-

11. Ésta es la mejor explicación que puedo hallar para la de otro modo incomprensible interpretación errónea y paranoide del multiculturalismo de inmigración que se observa en las obras de Schlesinger, Lind, Hughes, y otros.

mo también plantea la cuestión de los límites de la tolerancia. ¿Nos exige el multiculturalismo que toleremos las prácticas tradicionales de otras culturas, pese a que dichas prácticas violen los principios de los derechos individuales y la igualdad sexual garantizada en nuestras constituciones?

Por ejemplo, ¿debería permitirse que los grupos étnicos realizasen clitoridectomías a las niñas; deberían reconocerse legalmente los matrimonios concertados contra la voluntad de los contrayentes o los divorcios *talaq*;* debería permitirse que los maridos citaran la «cultura» en su defensa cuando se les acusa de golpear a sus mujeres? Todas estas prácticas están permitidas en algunos lugares del mundo, e incluso pueden considerarse como una honorable tradición.

La mayoría de los ciudadanos de las democracias occidentales no desea tolerar estas prácticas y, de hecho, ninguna está permitida en la mayoría de los países occidentales. Nunca han formado parte de una política oficial de multiculturalismo en ningún país occidental. Sin embargo, muchos críticos se preocupan de que la lógica del multiculturalismo conduzca a esas prácticas. En palabras de Gwyn: «Por expresar el problema de la forma más cruda, si la mutilación genital de las mujeres es una práctica cultural peculiar, como sucede entre los somalíes y otros pueblos, entonces, dado que el objetivo oficial del multiculturalismo consiste en "preservar" y "robustecer" los valores y los hábitos de todos los grupos multiculturales, ¿por qué en Canadá habría de prohibirse esta práctica y no la de cantar "O sole mio" o la de bailar al estilo de los montañeses?».[12]

Por lo general, los defensores del multiculturalismo no han logrado responder con claridad a esta pregunta. Algunos de esos defensores han hablado vagamente de la necesidad de «equilibrar» los derechos individuales y los derechos de los grupos étnicos, como si fuera correcto violar un poco los derechos individuales, pero no demasiado. Muchos defensores, sin embargo, han omitido enteramente la cuestión y, en ocasiones, han venido a

* Según la ley musulmana prevaleciente en muchos países de esta mayoría religiosa, el marido musulmán puede divorciarse de su mujer simplemente pronunciando la palabra *talaq* (repudio o divorcio). Aunque varios países musulmanes han alegado ante las Naciones Unidas que la ley musulmana también contempla, bien por escrito, bien de forma consuetudinaria, diversos derechos de disolución matrimonial para la mujer, la política de los gobiernos liberales, según la ponencia 116b de septiembre de 2000 del Programa provisional de las Naciones Unidas para la eliminación de todas las formas de intolerancia religiosa, es la de no adoptar ninguna medida en tanto no medie una iniciativa que provenga de la propia comunidad interesada. *(N. del t.)*

12. Gwyn, 1995, pág. 189; véase Bissoondath, 1994, págs. 138-139.

decir implícitamente que sólo las personas con prejuicios se plantearían siquiera la pregunta. Sin embargo, la gente tiene derecho a plantear esta cuestión y merece que se le dé una respuesta adecuada.

En cualquier caso, hay límites al multiculturalismo en las democracias occidentales y esos límites son notablemente coherentes en los diversos países que los aplican. En Australia, por ejemplo, las políticas gubernamentales establecen ciertos límites claros. Tras situar los principios y los objetivos del multiculturalismo, incluido el derecho de los inmigrantes a «tener la capacidad de desarrollar y compartir su herencia cultural», así como la responsabilidad de las instituciones en cuanto a «reconocer, reflejar y responder a la diversidad cultural de la comunidad australiana», la declaración política continúa a renglón seguido destacando «que también existen límites al multiculturalismo australiano», límites que se resumen como sigue (Oficina de asuntos multiculturales, 1995):

- las políticas multiculturales exigen que todos los australianos acepten las estructuras básicas y los principios de la sociedad australiana —la Constitución y el imperio de la ley, la tolerancia y la igualdad, la democracia parlamentaria, la libertad de expresión y de religión, la condición de lengua nacional del inglés y la igualdad de los sexos;
- además de conceder derechos, las políticas multiculturales imponen obligaciones; el derecho a expresar la cultura y las creencias propias conlleva la responsabilidad recíproca de aceptar el derecho de otros a expresar sus puntos de vista y sus valores;
- las políticas multiculturales se basan en la premisa de que todos los australianos deben tener un compromiso esencial y unificador para con Australia, sus intereses y su futuro.

No me gusta el tercer límite, al menos en su forma presente, que exagera el tipo de lealtad que los Estados tienen derecho a exigir de sus ciudadanos. Somos ciudadanos de una nación, pero también ciudadanos del mundo y a veces el interés de otros puede —y de hecho, debe— adquirir primacía sobre nuestros intereses nacionales. Una australiana que emplee parte de su tiempo y sus recursos en ayudar a las personas de los países en vías de desarrollo, o a las personas de su propio país de origen, o que solicite de Australia un incremento de su presupuesto de ayuda exterior, puede que no esté poniendo los intereses de Australia «en el primer y más destacado» lugar, pero no estará haciendo nada malo. Una forma mejor de establecer la cuestión que subyace a este tercer límite es decir que todos tenemos la obli-

gación de realizar nuestra contribución al mantenimiento de las instituciones básicas de nuestra sociedad, así como la de compartir los problemas a que debe hacer frente el país. Las instituciones públicas de la vida australiana proporcionan muchos beneficios a la mayoría de los ciudadanos —un notable grado de paz, prosperidad y libertad individual— y los ciudadanos tienen la responsabilidad de contribuir a garantizar que esas instituciones perduren y funcionen, así como a garantizar que todos los australianos disfruten de esos beneficios, sea cual sea su raza, su religión, su género o su condición étnica. Ésta es una obligación de ciudadanía democrática que el Estado debe promover y que establece un límite al multiculturalismo. No requiere, sin embargo, que todo australiano ponga los intereses de Australia «en el primer y más destacado» lugar.

Los límites del multiculturalismo en Canadá son similares, aunque no tan explícitos. No es del todo cierto decir, como hace Bissoondath, que la Ley del multiculturalismo de Canadá «no sugiere ningún límite a las facilidades ofrecidas a las diferentes prácticas culturales» (Bissoondath, 1994, págs. 138-139). El preámbulo de la Ley del multiculturalismo comienza haciendo hincapié en los derechos humanos, la libertad individual y la igualdad de los sexos. Además, sus artículos especifican que los objetivos del multiculturalismo consisten en promover la libertad individual, haciéndolo además de forma que se respete la igualdad de los sexos. También dice que la política multiculturalista debe «consolidar la condición y el uso» de las lenguas oficiales; debe «garantizar que los canadienses de todos los orígenes disfruten de igualdad de oportunidades»; y debe promover «la interacción entre los individuos y las comunidades de diferentes orígenes». Estos límites están igualmente implícitos en el hecho de que la Ley del multiculturalismo esté subordinada a la Ley canadiense sobre derechos humanos, que garantiza los derechos individuales civiles y políticos básicos a todos los canadienses, incluidos los derechos de igualdad de género y la igualdad de oportunidades. Además, la Ley del multiculturalismo debe adecuarse a la Carta canadiense de derechos y libertades y sería derogada si impusiera alguna restricción a los derechos individuales que no pudiera «demostrarse justificada en una sociedad libre y democrática».

Por consiguiente, la política canadiense actúa en el marco de tres límites generales: a) opera en el marco de un bilingüismo oficial e insiste en que los inmigrantes aprendan y acepten el inglés o el francés como lenguas de la vida pública en Canadá; b) opera sujeta a los límites del respeto a las normas liberal democráticas, incluida la Carta de derechos y libertades y la Ley sobre derechos humanos, e insiste en el respeto a los derechos individuales y

en la igualdad de los sexos; y c) estimula un talante abierto hacia las personas de diferentes orígenes así como la interacción con ellas y no promueve la existencia de guetos étnicos segregados y endogámicos. El multiculturalismo en Canadá es el compromiso de que, dentro de las limitaciones impuestas por estos tres principios, el gobierno tiene la obligación cierta de respetar y acomodar la diversidad.

En resumen, la lógica del multiculturalismo implica la acomodación de la diversidad dentro de lo determinado por las restricciones señaladas por los principios constitucionales de igualdad de oportunidades y de atención a los derechos individuales. Y también en este caso, los grupos inmigrantes reconocen y aceptan plenamente estos extremos. Aceptan que se espere que se atengan a los principios constitucionales. Pocos grupos inmigrantes de Canadá han planteado objeciones a la Carta de derechos. Al contrario, han expresado con coherencia su apoyo a la misma y no han intentado que sus prácticas culturales o sus tradiciones se vean exentas de las garantías constitucionales relacionadas con los derechos individuales y la igualdad de los sexos.

Si examinamos el multiculturalismo de inmigración en otras democracias occidentales como Nueva Zelanda, Gran Bretaña o Suecia, encontraremos una situación parecida. En cada uno de estos casos, las adaptaciones multiculturales operan en el contexto de un compromiso general hacia la integración lingüística, el respeto a los derechos individuales y la cooperación interétnica.[13] Y los grupos inmigrantes comprenden y aceptan estos límites.

Sin embargo, muchos ciudadanos aún se sienten confusos respecto de los límites del multiculturalismo. De hecho, muchos se sienten incluso incapaces de plantear la cuestión en los foros públicos, por miedo a ser tachados de racistas o tildados de personas con prejuicios.[14] La gente quiere saber que existen ciertos requisitos fundamentales para ser un ciudadano, requisitos que incluyen el respeto a los derechos humanos y a los valores democráticos, y, sin embargo, el debate sobre esta cuestión ha sido suprimido por las élites políticas, que sugieren que cualquiera que critique el multiculturalismo debe tener prejuicios. Este intento de impedir que el debate roce los

13. Como dice James Jupp, el multiculturalismo «es esencialmente una ideología liberal que opera en el seno de las instituciones liberales con la universal aprobación de la actitud liberal. Acepta que todos los seres humanos deben ser tratados como iguales y que las distintas culturas pueden coexistir si aceptan los valores liberales» (Jupp, 1996, pág. 40).

14. Tal como señala Gwyn, cuando los canadienses corrientes preguntaron acerca de los límites del multiculturalismo, las élites políticas «no tuvieron más respuesta que la de inducir en ellos un sentimiento de culpabilidad» (Gwyn, 1995, pág. 189).

límites del multiculturalismo es contraproducente. No promueve la comprensión ni la aceptación de esta política, sino que simplemente conduce a un callado resentimiento contra ella.

Por supuesto, no hay duda de que cualquier intento de promover un debate público sobre los límites del multiculturalismo puede aguijonear los sentimientos de prejuicio. Podemos predecir con confianza que cualquier debate público será en ocasiones doloroso, ya que algunas personas, movidas por el miedo y la ignorancia, califican a otras culturas de bárbaras o antidemocráticas. Sin embargo, el resultado final hará, en mi opinión, que los costes temporales hayan merecido la pena.

Consideremos, por ejemplo, el debate sobre el *hijab* en los colegios de Quebec. Cuando surgió por primera vez, muchos quebequeses asumieron automáticamente que todos los musulmanes eran fundamentalistas que se oponían a la igualdad sexual; o que todos los musulmanes que apoyaban el *hijab* apoyaban también la clitoridectomía y los divorcios *talaq*, y quizás incluso apoyaran el terrorismo iraní y la pena de muerte contra Salman Rushdie. Estos distintos estereotipos sobre los musulmanes se hallaban presentes sin excepción en el fuero interno de muchas personas y el debate sobre el *hijab* proporcionó la oportunidad para que esos estereotipos emergieran. Al principio, el resultado fue, casi con toda certeza, perjudicial y doloroso para los musulmanes, que pudieron pensar que estaban destinados a ser considerados elementos permanentemente ajenos a la sociedad quebequesa. Quedaron etiquetados como los «otros» definitivos ante la moderna, pluralista y secular sociedad quebequesa.

Pero el debate continuó y el resultado final consistió de hecho en un desafío a esos estereotipos. Los quebequeses aprendieron a no identificar el islam con el fundamentalismo. Aprendieron que no todos los musulmanes están a favor de tener a sus mujeres todo el día encerradas en casa; que no todos los musulmanes apoyan los divorcios *talaq* y la clitoridectomía; que no todos los musulmanes apoyan el asesinato de los escritores que critican el islam. De hecho, aprendieron que muy pocos musulmanes de Quebec adoptan cualquiera de esas actitudes. Al final, aprendieron que el enemigo no era el islam como tal sino, más bien, ciertas formas de extremismo que pueden encontrarse en muchas culturas diferentes, incluida «la nuestra propia». El resultado fue, en mi opinión, una comprensión y una aceptación más profundas del islam que las anteriormente existentes.

Se trató de un proceso doloroso, sin duda, pero fue esencial. La gente necesitaba tener la oportunidad de desenmarañar las distintas ideas que se habían mezclado en su fuero íntimo. Tenían legítimas objeciones a ciertas prác-

ticas (la clitoridectomía, la *fatwa* contra Rushdie) —cosas contra las que efectivamente vale la pena luchar—. Por consiguiente, antes de ser capaces de acomodar el *hijab* en los colegios y de estar dispuestos a hacerlo tuvieron que quedar convencidos de que la aceptación del *hijab* no iba a conducir a la aceptación de la clitoridectomía, los divorcios *talaq* o las amenazas de muerte contra los escritores. Estaban dispuestos a aceptar la acomodación de la diversidad, pero sólo una vez que tuvieran claros los límites de este acomodo. El debate sobre los límites de la diversidad hizo posible una aceptación más amplia de la diversidad dentro de esos límites y la sociedad quebequesa de hoy en día está mejor que antes gracias a la celebración de ese debate.

De hecho, es frecuente que sean los propios grupos étnicos quienes quieran clarificar los términos de la integración y los límites del acomodo. Tal como señala Tariq Modood,

> la mayor necesidad psicológica y política de claridad respecto de un marco y unos símbolos nacionales comunes proviene de las minorías. Y ello porque la claridad sobre lo que nos hace estar dispuestos a permanecer vinculados a un país concreto alivia la presión que se ejerce sobre las minorías —en especial sobre las nuevas minorías cuya presencia en el interior del país no es plenamente aceptada— para que se adapten en todas las áreas de la vida social o en áreas escogidas de forma arbitraria, si quieren rebatir la acusación de deslealtad (Modood, 1994, pág. 64).

Lo que con mayor frecuencia desean de su nuevo país los recién llegados es una clara formulación de los criterios para la aceptación social y política y un debate sobre los límites del multiculturalismo contribuiría a proporcionarla (Hawkins, 1989, pág. 217).

La «lógica» del multiculturalismo, por consiguiente, no estriba en socavar el respeto a los valores liberal democráticos, del mismo modo que no estriba en socavar las medidas de integración institucional. Al contrario, el multiculturalismo considera dados estos valores políticos y asume que los inmigrantes los aceptarán, del mismo modo que considera la integración en las instituciones públicas generales como un elemento dado. El multiculturalismo simplemente especifica el *modo* en que debiera producirse este tipo de integración política y social —esto es, de un modo que respete y acomode la diversidad—. Dentro de los límites de los valores liberal democráticos y de la integración lingüística e institucional, los gobiernos deben tratar de reconocer y brindar acomodo a nuestra creciente diversidad etnocultural. Estos principios están implícitos en la práctica del multiculturalismo y son entendidos y aceptados por los grupos inmigrantes.

Esto no es sólo un enfoque liberal democrático coherente de la diversidad etnocultural, también puede argumentarse que es el único enfoque que resulta verdaderamente coherente con los valores liberal democráticos, lo que contribuye a explicar por qué el multiculturalismo está siendo adoptado en un número cada vez mayor de democracias occidentales.

Tercera parte

SOBRE LA ERRÓNEA COMPRENSIÓN DEL NACIONALISMO

8

DEL COSMOPOLITISMO ILUSTRADO AL NACIONALISMO LIBERAL

La idea de progreso era fundamental para muchos teóricos de la Ilustración, como el marqués de Condorcet. Una destacada característica del concepto de progreso de Condorcet es la de la emancipación de los individuos respecto de los roles y las identidades que se les atribuyen. Los individuos deben ser libres para juzgar por sí mismos, a la luz de su propio razonamiento y experiencia, cuáles son las creencias tradicionales y las prácticas consuetudinarias que merece la pena conservar. La modernidad libera a las personas de los roles sociales fijos y de las identidades tradicionales, mientras fomenta un ideal de individualidad autónoma que anima a los individuos a elegir por sí mismos qué tipo de vida quieren llevar.

Condorcet pensaba que el cosmopolitismo sería el resultado natural e inevitable de esta emancipación del individuo. Aunque las personas nazcan en el seno de unas particulares comunidades étnicas, religiosas o lingüísticas y pese a que algunos puedan elegir permanecer en ellas, los individuos emancipados no considerarán que sus opiniones se encuentran limitadas o definidas por su pertenencia al grupo cultural heredado. A medida que vaya creciendo el número de los individuos que exploran las opciones disponibles fuera de su grupo, pensaba, y a medida que la pertenencia cultural se vaya convirtiendo de este modo en algo meramente voluntario y opcional, las identidades etnoculturales irán perdiendo gradualmente su importancia política, reemplazadas por una identidad más cosmopolita. Los grupos más pequeños irán quedando gradualmente asimilados en otros cada vez mayores. La creencia de Condorcet en la aparición de una lengua universal puede considerarse la lógica culminación de este proceso de asimilación de los grupos más pequeños en los mayores, hasta que finalme[illegible]odas las culturas quedaran englobadas en una única sociedad cosmopo[illegible]

En realidad, este proceso ha sido mucho más lento de lo que Condorcet predijo y, de hecho, a veces se ha paralizado por completo. Con frecuencia, el llamamiento del cosmopolitismo ha demostrado ser más débil que el impulso de las identidades de carácter más particular. En nuestro siglo, el cosmopolitismo ha topado en repetidas ocasiones con el poder del nacionalis-

mo y, cada vez que ambos han chocado, por lo general, el que se ha impuesto ha sido el nacionalismo.

Dado que Condorcet escribía antes de la era del nacionalismo, no previó este conflicto. Sin embargo, quizá sea la cuestión más apremiante a que deben hacer frente los herederos de la Ilustración. ¿Cuál es el papel apropiado de las naciones —el papel de los límites nacionales y las culturas nacionales— en el esquema de valores de la Ilustración? Muchos de los herederos de la Ilustración han asumido que el nacionalismo es un apego irracional e iliberal a un grupo de adscripción identitaria que resulta incoherente con el moderno ideal de la individualidad autónoma y que, por consiguiente, irá desapareciendo —o por lo menos debería hacerlo— a medida que avance la modernización. Desde este punto de vista, el nacionalismo es intrínsecamente hostil a los valores de la Ilustración.

Durante los últimos años, sin embargo, un creciente número de teóricos han venido cuestionando este punto de vista, argumentando que las culturas nacionales y las organizaciones de gobierno proporcionan el mejor contexto para fomentar los valores ilustrados de libertad, igualdad y democracia. Por tanto, lo que observamos cada vez más no es un debate entre el cosmopolitismo liberal y el particularismo iliberal, sino más bien un debate entre el cosmopolitismo liberal y el nacionalismo liberal.

Éste es el debate en el que quiero centrarme. Empezaré tratando de identificar los actuales puntos de conflicto entre el cosmopolitismo y el nacionalismo (apartado 1). Después analizaré varias de las razones por las que las sociedades nacionales podrían proporcionar el mejor contexto para los valores ilustrados de libertad y democracia (apartados 2 a 4). Paradójicamente, creo que algunos de los comentarios del propio Condorcet sobre el papel del lenguaje debían haberle alertado del valor de la identidad nacional en estas cuestiones (apartado 5). Sin embargo, esto no significa rechazar todos los principios cosmopolitas. Concluyo el ensayo con algunas sugerencias respecto a cómo conciliar el nacionalismo liberal con las características más atractivas del cosmopolitismo de Condorcet (apartado 6).

1. Cosmopolitismo frente a nacionalismo

Tal como ha señalado Max Boehm, «la forma que asume el cosmopolitismo está en general condicionada por la reacción de la particular entidad social o grupo ideal que representa» (Boehm, 1931, pág. 458). En el pasado, el cosmopolitismo fue una reacción contra la posesión de privilegios por

parte de la clase o la secta religiosa local. Pero en el mundo actual, el cosmopolitismo se define casi siempre por oposición al nacionalismo. Los cosmopolitas son, casi por definición, personas que lamentan la concesión de privilegios a las identidades nacionales en la vida política y que rechazan el principio de que las disposiciones políticas deban organizarse de modo que reflejen y protejan las identidades nacionales.

Pese a que la oposición entre el cosmopolitismo y el nacionalismo es corriente, incluso un tópico, es frecuente que los puntos de conflicto concretos entre ellos se comprendan mal, por lo general debido a que la naturaleza del propio nacionalismo se ha entendido mal. Empezaré, por tanto con una breve exposición del nacionalismo moderno y luego trataré de precisar en qué puntos entra en conflicto con el cosmopolitismo.

Se dice con frecuencia que vivimos en una época de nacionalismo. Pero ¿qué significa esto? Por lo que a los objetivos de este ensayo se refiere, la afirmación señala la tenacidad con que han luchado los grupos etnonacionales para conservar su peculiar identidad, sus instituciones y su deseo de autogobierno. Éste es un hecho notable de la historia del siglo xx: existen pocos ejemplos de minorías nacionales —es decir, de grupos nacionales que compartan un Estado con grupos nacionales mayores— que se hayan asimilado voluntariamente en la sociedad mayor.

Los cosmopolitas no previeron esta resiliencia de las identidades nacionales. Supusieron que los miembros de los grupos más pequeños se asimilarían de buena gana en grupos cada vez mayores, con tal de que se respetaran sus derechos individuales. Para Voltaire, las personas se sentirían vinculadas a cualquier país que respetara su libertad individual, se hallarían en ese país como en su propio hogar y no esperarían ni pedirían que el Estado protegiera también su identidad nacional.[1] La confianza de Condorcet en el surgimiento de una lengua universal puede entenderse como la lógica culminación de ese proceso de asimilación de los grupos más pequeños en los más grandes, proceso que, finalmente, haría que todas las culturas quedaran fusionadas en una única sociedad cosmopolita (1795, págs. 197-199). Y no se trataba de una creencia exclusiva de Condorcet. El ideal de una lengua universal tenía también el respaldo de otros cosmopolitas, desde Descartes y Leibniz, a Franklin, Voltaire, d'Alembert y Turgot (Schlereth, 1977, págs. 42-43).

1. Para Voltaire, el país propio debería estar allí «donde uno se sintiese seguro y conociera la libertad». El papel del Estado «no consiste en conferir a un hombre su carácter nacional, sino en asegurarle sus libertades fundamentales como individuo humano» (Schlereth, 1977, págs. 105, 109).

Los cosmopolitas de la Ilustración discrepaban respecto a cómo debería lograrse esta sociedad cosmopolita basada en una lengua universal. Algunos pensaban que esto implicaría la invención y la difusión de un nuevo lenguaje, más racional; otros creían que el francés llegaría a ser gradualmente la lengua universal. Otros consideraban que el surgimiento de una cultura mundial se vería acompañado de una unificación política, unificación lograda mediante la aparición de un único gobierno o federación mundial; otros argumentaban que el proceso se verificaría aunque se mantuvieran las fronteras políticas existentes, con la sola condición de que las relaciones entre las unidades políticas quedaran reguladas por alguna forma de derecho internacional. Otros más pensaban que el surgimiento de una cultura mundial recibiría el impulso de un uso sensato e ilustrado del colonialismo; otros (como Condorcet) sentían que ese surgimiento sería (y debería ser) resultado del intercambio consensuado y la mutua comprensión entre los pueblos, no de la imposición coercitiva de una cultura dominante sobre unos grupos subordinados. Sin embargo, todos compartían el supuesto de que, antes o después, la minoría y los grupos «atrasados» quedarían asimilados en los grupos mayores y más «avanzados» y que dicha asimilación formaría parte de sus intereses.

El sueño de una lengua universal desapareció en el siglo XIX. Pero no sucedió lo mismo con el supuesto subyacente de que las identidades nacionales se debilitarían. Ecos de este supuesto se encuentran tanto en los liberales como en los socialistas del siglo XIX. Según J. S. Mill:

> La experiencia prueba que le resulta posible a una nacionalidad mezclarse y verse absorbida en otra: y en los casos en que se encuentre originalmente en un estadio inferior y más atrasado de la raza humana, la absorción es muy ventajosa para esa nacionalidad. Nadie puede suponer que no sea más beneficioso para un bretón, o para un vasco o un navarro francés, ser introducido en la corriente de las ideas y los sentimientos de personas altamente civilizadas y cultas —verse miembro de la nación francesa y ser admitido en igualdad de condiciones, con todos los privilegios de la ciudadanía francesa [...]— que seguir chocando contra sus propios escollos, semisalvajes vestigios de tiempos pasados, girando en su pequeña órbita mental particular sin participación ni interés por el movimiento general del mundo. La misma observación se aplica a los galeses o a los montañeses de Escocia como miembros de la nación británica (Mill, 1972, pág. 395).

Podemos encontrar citas casi idénticas en la obra de Marx y Engels (por ejemplo, Engels, 1952). Tanto para los liberales como para los marxistas del

siglo XIX, las grandes naciones, con sus estructuras políticas y económicas altamente centralizadas, eran los motores del desarrollo histórico. Las nacionalidades de menor tamaño estaban atrasadas y estancadas y sólo podían participar en la modernidad abandonando su carácter nacional y asimilándose a una gran nación. Los esfuerzos en favor de la conservación de las lenguas minoritarias iban desencaminados porque el alemán era «la lengua de la libertad» para los checos de Bohemia, del mismo modo que el francés era la lengua de la libertad para los bretones y el inglés la lengua de la libertad para los quebequeses de Canadá.

Este tipo de punto de vista estaba muy difundido en el siglo XIX. De hecho, Hobsbawm afirma que es un «crudo anacronismo» criticar a Mill o a Marx por sostenerlo, pues lo compartían prácticamente todos los teóricos del siglo XIX, tanto en la derecha como en la izquierda. Este punto de vista no sólo proporcionó una justificación para la asimilación de minorías en los Estados europeos, sino también para la colonización de otros pueblos de ultramar.[2]

El supuesto de que el progreso implica asimilar las minorías «atrasadas» en el seno de mayorías más «enérgicas» aún nos acompaña, aunque las etiquetas hayan cambiado. De hecho, hasta épocas muy recientes, la mayoría de los teóricos de la modernización argumentaba que las identidades nacionales se desvanecerían, sobre todo en el caso de las naciones más pequeñas o de las minorías nacionales. Estos grupos de pequeño tamaño deben enfrentarse a fuertes presiones económicas y políticas que tratan de asimilarlos a las naciones grandes, así que los teóricos de la modernización supusieron que los miembros de estos grupos aceptarían este proceso, en vez de luchar para mantenerse como sociedades culturalmente distintas, a cambio de un bienestar económico o de una movilidad social.

Es este supuesto —compartido por los teóricos de la Ilustración del siglo XVIII, los socialistas del siglo XIX y los teóricos de la modernización del siglo XX— el que se ha visto decisivamente desautorizado en nuestra era de nacionalismo. Hasta la fecha, el nacionalismo ha hecho fracasar la expectativa cosmopolita del desvanecimiento de las identidades nacionales, así como la del surgimiento de una cultura mundial basada en una lengua universal.

Sin embargo, esta expectativa no era el único —ni siquiera el más importante— componente del cosmopolitismo ilustrado de Condorcet. Si exa-

2. Hobsbawm, 1990, pág. 35. Sobre el modo en que esta actitud hacia las culturas minoritarias apoyaba al colonialismo europeo, véanse Parekh, 1994 y Todorov, 1993, capítulo 3.

minamos otras predicciones de Condorcet, muchas de ellas han demostrado ser extraordinariamente clarividentes. Por ejemplo, hemos sido testigos de la multiplicación del intercambio económico global y de la creciente liberalización de los mercados globales, cosa que Condorcet consideraba como los principales medios para generar pacíficas relaciones entre los pueblos. También hemos sido testigos de la difusión universal de la ciencia y de la tecnología, del incremento de las comunicaciones globales y de la multiplicación de las instituciones transnacionales del derecho internacional, de la mediación internacional y de los derechos humanos —todo lo cual fue predicho por Condorcet—. Y lo que quizás es más importante: hemos asistido a la adopción del principio de una ciudadanía libre e igualitaria en todo el Occidente, adopción reflejada en la difusión de la educación de las masas y en las constituciones de carácter liberal democrático. Este compromiso con la ciudadanía libre e igualitaria ha alcanzado un punto en el que prácticamente ninguna otra forma de gobierno se percibe como legítima por parte de los ciudadanos.

Como resultado de estos procesos, podemos decir hoy en día que todos los grupos nacionales incluidos en las democracias occidentales comparten una civilización común —por ejemplo, todos comparten una civilización moderna, urbana, secular, consumista, alfabetizada, burocrática, industrializada y democrática— que se opone al mundo feudal, agrícola y teocrático de nuestros antepasados. En estos aspectos, la tesis del cosmopolitismo es cierta. Ha llevado más tiempo del que Condorcet esperaba —en Occidente han existido focos residuales de sociedades agrarias semifeudales y semiteocráticas hasta bien avanzado el siglo xx— y hay muchas partes del mundo que aún no se han industrializado ni democratizado. Pero, al menos en Occidente, podemos observar la difusión del tipo de civilización común que Condorcet previó. En términos de las formas básicas de su organización social, los catalanes, los flamencos, los alemanes, los franceses, los griegos, los quebequeses y los estadounidenses nunca han sido tan parecidos. Y esta civilización común ha surgido en parte de la forma que Condorcet previó. Pese a que la coerción imperialista desempeñó un importante papel en algunas épocas y en algunos lugares, el surgimiento de esta civilización común fue también resultado de un intercambio cultural y de la adopción consensuada de formas comunes de ciencia y de política.

Sin embargo, el gran error de Condorcet consistió en pensar que la difusión de una *civilización* común llevaría al surgimiento de una *cultura* común —es decir, a la reducción de las identidades nacionales y a la asimilación de los grupos nacionales menores en los mayores—. Antes al contrario,

las minorías nacionales han luchado para mantenerse como sociedades distintas y autogobernadas, viviendo y trabajando en sus propias lenguas pese a modernizar y liberalizar sus culturas históricas.[3] Aceptan la civilización común, pero desean participar en esta civilización como culturas distintas y autogobernadas y se movilizan de acuerdo con los planteamientos nacionalistas para procurar la obtención de este objetivo.

2. Identidad nacional y libertad individual

¿Cómo podemos explicar y valorar este deseo de los grupos nacionales de menor tamaño por mantenerse como culturas sociales distintas en vez de integrarse en una nación mayor? Es propio de los cosmopolitas argumentar que este compromiso de conservación cultural refleja el hecho de que la preferencia iliberal por los grupos de adscripción identitaria se sobrepone a la opción por la elección individual —una preferencia que es incompatible con el moderno ideal de autonomía—. Si esto es correcto, entonces una de las posibles explicaciones de la persistencia del nacionalismo minoritario es que los teóricos de la Ilustración sobrestimaron el valor de la autonomía. Y de hecho existe un vivo debate en la filosofía política contemporánea sobre esta cuestión. Por regla general, el escepticismo sobre la autonomía se ha asociado con las críticas conservadoras o comunitaristas del liberalismo (por ejemplo, Sandel, 1982). Sin embargo, incluso los liberales han cuestionado cada vez más el privilegio de la autonomía. A fin de cuentas, la idea de que las personas deben llevar a cabo una reflexión crítica sobre los roles que han heredado no es algo universalmente aceptado, ni siquiera en las sociedades liberales. En particular, es una idea rechazada por los grupos aislacionistas religiosos, como los amish, o por los grupos fundamentalistas, ya sean cristianos, judíos o musulmanes. La preocupación de muchos liberales estriba en el hecho de que basar la teoría liberal en el valor de la autonomía es «sectario» —apartará a esos grupos, les hará ver el Estado liberal como una amenaza y considerar su autoridad ilegítima (Galston, 1995; Rawls, 1993a).

3. Puesto que una de las definiciones de la voz «cultura» que da el *Oxford English Dictionary* (*OED*) es la de «civilización», podemos decir, si queremos, que las sociedades occidentales comparten la misma cultura. Pero en otro sentido, los grupos nacionales que comparten una civilización común pertenecen a culturas diferentes, es decir, a sociedades diferentes con lenguas, instituciones e historias distintas. Y son estas culturas nacionales distintas las que el nacionalismo trata de proteger.

Mi punto de vista personal es que estas preocupaciones por el privilegio de la autonomía son exageradas. La idea de que tenemos interés en poder valorar y revisar nuestros conceptos heredados del bien es compartida de manera muy amplia por todas las sociedades democráticas occidentales y es posible que sea una característica definitoria de la modernidad (Coser, 1991). Además, creo que podemos defender la afirmación de que nuestras vidas mejoran verdaderamente cuando tenemos la capacidad de valorar y revisar de forma racional nuestros conceptos del bien (Kymlicka 1989).[4]

En cualquier caso, el supuesto de que el nacionalismo minoritario implica necesariamente una abdicación de la autonomía individual está, en mi opinión, profundamente equivocado. Sin duda, algunas naciones y movimientos nacionalistas son seriamente iliberales. Lejos de permitir la autonomía, tan sólo asignan roles y obligaciones particulares a las personas e impiden que éstas los cuestionen o revisen. Otras culturas permiten esta autonomía a algunos de sus miembros pero la niegan a otros, por ejemplo, a las mujeres, a las castas más bajas o a las minorías visibles. Y con el fin de preservar sus «auténticas» tradiciones culturales hasta tratan de aislarse de otros pueblos y culturas.

Todos estamos familiarizados con esta imagen del nacionalismo como una corriente culturalmente xenófoba, éticamente excluyente, antidemocrática e incluso territorialmente expansionista y propensa a la violencia. Ésta es la imagen del nacionalismo configurada por la experiencia europea durante las dos guerras mundiales y los recientes acontecimientos de los Balcanes la han reforzado. Sin embargo, no resulta útil entender en estos términos los nacionalismos minoritarios en el seno de las democracias liberales —ya sea en Quebec, Cataluña, Flandes, Escocia o Puerto Rico—. Éstos son los tipos de movimiento nacionalista en los que me voy a centrar en este artículo. En mi opinión, representan una forma de nacionalismo muy particular, y no podemos entenderla si comenzamos suponiendo que es necesariamente incompatible con la autonomía.

Y eso porque este supuesto no explica por qué muchos nacionalistas de Quebec, Flandes o Cataluña han sido también reformadores liberales. Han luchado por el autogobierno pese a afanarse al mismo tiempo por liberalizar

4. Sin duda, existen algunas minorías aisladas que se resisten a la difusión de la autonomía, pero son las excepciones y se las debería tratar como tales. Para debates sobre la particular situación de estos grupos, véanse Spinner, 1994, capítulo 3; Kymlicka, 1995a, capítulo 8. Véase también el Capítulo 14 más adelante.

su sociedad. ¿Por qué estos reformadores liberales fueron también nacionalistas? Porque creían que la participación en una cultura nacional, lejos de inhibir la elección individual, es lo que da pleno significado a la libertad individual. Desde este punto de vista, la libertad implica elegir entre varias opciones y la cultura societal propia no sólo proporciona estas opciones, sino que también las hace plenamente significativas para uno mismo. De ahí que la gradual erosión de la propia cultura societal —una eventualidad a la que han de enfrentarse las minorías nacionales que carecen de unos derechos de autogobierno sólidos— lleve a una gradual erosión de la autonomía individual personal.[5]

Creo que esta perspectiva de la conexión entre la libertad individual y la pertenencia cultural es esencialmente correcta, aunque difícil de expresar. No lo exploraré en detalle, dado que he tratado de hacerlo en otra parte (Kymlicka, 1995a, capítulo 5). La idea básica es ésta: la modernidad se define (al menos en parte) por la libertad de elección individual. Pero ¿qué implica la elección individual? Las personas realizan elecciones relacionadas con las prácticas sociales de su entorno, basándose en sus creencias sobre el valor de estas prácticas. Y tener una creencia sobre el valor de una práctica es, en primer lugar, una cuestión relacionada con la comprensión de los significados que nuestra cultura le atribuye. Las culturas societales implican «un vocabulario compartido de tradición y convención» que sustenta una completa gama de prácticas e instituciones sociales (Dworkin, 1985, pág. 231). Por consiguiente, comprender el significado de una práctica social exige entender ese «vocabulario compartido» —por ejemplo, entender la lengua y la historia que han constituido ese vocabulario—. El hecho de que el curso de una acción tenga o no significado para nosotros depende de si nuestra lengua presenta o no de forma vívida el objeto de esa actividad, y de cómo lo hace. Y el modo en que la lengua confiere vida a estas actividades viene configurado por nuestra historia, nuestras «tradiciones y convenciones». Entender estas narrativas culturales es una condición previa para hacer juicios inteligentes sobre cómo conducir nuestras vidas. En este sentido, nuestra cultura no sólo proporciona opciones, también «proporciona las lentes a través de las cuales identificamos como valiosas las experiencias» (Dworkin, 1985, pág. 228). La disponibilidad de opciones plenamente signi-

5. Por cultura societal entiendo una cultura territorialmente agrupada, centrada en una lengua compartida que se utiliza en una amplia variedad de instituciones societales, tanto de la actividad pública como de la actividad privada (escuelas, medios de comunicación, derecho, economía, gobierno, etc.). Véase el Capítulo 1 para una explicación más detallada.

ficativas depende del acceso a una cultura societal y de entender la historia y la lengua de esa cultura, su «vocabulario compartido de tradición y convención» (Dworkin, 1985, págs. 228, 231). Para que sea posible una elección individual significativa, los individuos no sólo necesitan tener acceso a la información, disponer de capacidad para valorarla de forma reflexiva y disfrutar de libertad de expresión y de asociación. También necesitan tener acceso a una cultura societal.

Por esta razón, el fundacional compromiso liberal con la libertad individual puede ampliarse para generar un compromiso con la ininterrumpida viabilidad y florecimiento de las culturas societales. Y en los Estados multinacionales esto conduce al desarrollo de los nacionalismos minoritarios —por ejemplo, a la petición de derechos lingüísticos y poderes de autogobierno—. Estos derechos y poderes garantizan que las minorías nacionales sean capaces de mantener y desarrollar sus culturas societales en el futuro y por tiempo indefinido.

3. La «alternativa cosmopolita»

Esta exposición de la relación entre la libertad individual y la pertenencia a una cultura nacional ha sido explícitamente desarrollada por varios de los recientes defensores del nacionalismo liberal, entre los que cabe destacar a Yael Tamir (1993), a Avishai Margalit y Joseph Raz (1990), a Charles Taylor (1992a), a Jeff Spinner (1994) y a David Miller (1995).[6] Pero no todo el mundo ha quedado convencido. En un reciente y provocativo artículo, Jeremy Waldron cuestiona este punto de vista y defiende lo que él llama la «alternativa cosmopolita» (Waldron, 1995). Según esta alternativa cosmopolita, las personas pueden ponerse a elegir «fragmentos culturales» que procedan de una gran variedad de fuentes etnoculturales, sin sentir ninguna sensación de pertenencia o dependencia respecto de una cultura particular. En el mundo moderno, la gente vive «en un caleidoscopio de cultura» y se mueve libremente entre los productos de innumerables tradiciones culturales. La vida de cada persona incorpora una mezcla de esos fragmentos culturales, incluyendo, digamos, el arte inuit, la ópera italiana, la comida china, el folklore alemán y la religión judeocristiana (1995, pág. 95).

6. Para un debate más amplio sobre la conexión entre la libertad individual y las culturas nacionales, véase el Capítulo 9.

De hecho, Waldron cuestiona si verdaderamente existen cosas tales como unas culturas diferenciadas. El grado de intercambio cultural —debido a la globalización del mercado, al aumento de la movilidad humana y al desarrollo de instituciones y comunicaciones internacionales— ha hecho imposible decir dónde empieza una cultura y dónde acaba otra. El único modo de preservar intacta una cultura diferenciada, argumenta, sería aislarla artificialmente del curso general de los acontecimientos humanos. La única forma de preservar la «autenticidad» o la «integridad» de una particular cultura sería, paradójicamente, adoptar un modo de vida totalmente ficticio —un modo de vida que niegue la arrolladora realidad del intercambio cultural y de la interdependencia global (1995, pág. 101).

No está claro, sin embargo, si la «alternativa cosmopolita» de Waldron es verdaderamente tan distinta del nacionalismo liberal que afirma criticar. A fin de cuentas, el principal interés de Waldron es rechazar la idea de que nuestras elecciones y nuestra identidad vienen definidas por nuestra ascendencia étnica. Por ejemplo, sugiere que un quebequés que coma comida china y que lea a su hijo la mitología de la antigua Roma, o un irlandés estadounidense al que le guste el arte inuit y que escuche ópera italiana en un casete estéreo japonés, vive en «un caleidoscopio de culturas», pues estas prácticas culturales son originarias de grupos étnicos diferentes.

Sin embargo, este tipo de mezcla cultural —que es de hecho una característica de la modernidad— no implica que nos estemos desenvolviendo en varias culturas societales. Es simplemente un ejemplo de cómo es posible disfrutar de las oportunidades que nos proporciona la cultura societal pluralista que caracteriza a la contemporánea sociedad francófona de Quebec, o a la contemporánea sociedad estadounidense de habla inglesa. Los nacionalistas liberales definen las culturas como comunidades históricas que poseen una cultura societal —es decir, una cultura que posee un conjunto de instituciones que operan en una lengua común y que abarcan tanto la actividad privada como la pública—. Desde este punto de vista, los quebequeses constituyen una cultura distinta en Norteamérica porque son una comunidad histórica con un conjunto de instituciones societales más o menos completo que operan en lengua francesa. No hay nada en la idea de una cultura societal que impida la incorporación de nuevas ideas y prácticas provenientes de otras partes del mundo. El hecho de que algunos quebequeses de nuestros días coman comida mexicana y practiquen el budismo zen no significa que dejen de formar una cultura distinta, de vivir y trabajar en instituciones francófonas. Simplemente quiere decir que la cultura societal a la que pertenecen es una cultura abierta y pluralista, que toma prestado de

otras culturas todo lo que encuentra y le parece válido, lo integra en sus propias prácticas y lo transmite a las siguientes generaciones.

Desde cualquier punto de vista liberal, este tipo de intercambio cultural es una buena cosa. Los liberales no pueden respaldar una noción de cultura que considere el proceso de interacción y de aprendizaje de otras culturas una amenaza a la «pureza» o a la «integridad» en vez de una oportunidad de enriquecimiento. Los liberales quieren una cultura societal que sea rica y diversa y gran parte de la riqueza de una cultura proviene del modo en que se ha apropiado de los frutos de otras culturas. Por consiguiente, no queremos construir espesos muros en torno a las culturas para aislarlas del «movimiento general del mundo», según la expresión que usa John Stuart Mill en el pasaje que he citado anteriormente. Y este no es ni el objetivo ni el efecto del tipo de derechos lingüísticos y de autogobierno que buscan las minorías nacionales de Occidente.

Waldron pasa por alto esta posibilidad porque supone que el objetivo de los nacionalistas minoritarios es proteger la «autenticidad» de su cultura. Esto puede ser una caracterización ajustada de algunos nacionalismos iliberales de la Europa del este. Pero los nacionalistas liberales no buscan preservar su «auténtica» cultura, si eso significa vivir de la misma forma en que vivieron sus antepasados hace siglos, incapaces de aprender de otras gentes y de otras culturas. Como ya he señalado antes, quieren vivir en sociedades democráticas modernas y compartir una civilización occidental común. Lo que quieren los quebequeses o los flamencos, por ejemplo, es preservar su existencia como grupo culturalmente distinto —adaptando y transformando siempre su cultura, por supuesto, pero resistiendo la presión de abandonar por completo la vida de su grupo para asimilarse a la sociedad mayor—. En resumen, estas culturas minoritarias desean ser cosmopolitas y abrazar el intercambio cultural que Waldron enfatiza, sin aceptar «la alternativa cosmopolita» del propio Waldron, que niega que las personas tengan algún vínculo profundo con su propia lengua y comunidad cultural.

4. Identidad nacional y ciudadanía democrática

Las sociedades nacionales pueden ser importantes para los principios de la Ilustración de otra manera. Los teóricos de la Ilustración como Condorcet no sólo estaban comprometidos con la autonomía individual, sino que también lo estaban con la democratización y con el derecho de las masas a utilizar su razón en la deliberación política. Pero este tipo de delibera-

ción política compartida sólo es factible si quienes participan en ella se entienden y confían unos en otros y si existen buenas razones para pensar que ese entendimiento y confianza mutuos requieren la existencia subyacente de algunas cosas en común. Puede que se requiera un cierto sentido de identidad común o de identidad compartida para sostener una democracia deliberativa y participativa.

Pero ¿qué tipo de identidad compartida? Si examináramos las diferentes democracias existentes con el fin de observar qué tipos de elementos comunes se han mostrado necesarios para la existencia de una democracia deliberativa, creo que llegaríamos a la conclusión de que una democracia deliberativa *no* requiere una religión común (ni estilos de vida comunes en un sentido más general); *no* requiere una ideología política común (por ejemplo, de una derecha contra una izquierda); y *no* requiere una ascendencia racial o étnica común. Podemos encontrar foros y procedimientos democráticos auténticamente participativos que atraviesen estas escisiones religiosas, ideológicas o raciales.

Sin embargo, cuando volvemos nuestra atención hacia el lenguaje, las cosas se complican. Existen varias democracias multilingües —Bélgica, España, Suiza y Canadá—. Cada uno de estos países contiene al menos una minoría nacional de tamaño considerable cuya lengua característica tiene algún tipo de estatuto oficial. Pero si nos fijamos en cómo operan los debates democráticos en el interior de estos países, encontramos que la lengua tiene una importancia creciente en cuanto a la definición de los límites de las comunidades políticas, así como en lo referente a las identidades de los actores políticos.

En todos estos países se está desarrollando una dinámica similar por la que a) los grupos lingüísticos diferentes se están volviendo más territorialmente circunscritos —es decir, cada lengua ha adquirido un predominio permanentemente en una región particular, mientras que desaparece gradualmente en el exterior de esa región— (este fenómeno —conocido como «imperativo territorial»— está muy generalizado);[7] y b) estos grupos lingüísticos territorialmente circunscritos piden cada vez mayor reconocimiento político y mayores poderes de autogobierno a través de la federalización

7. Como señala Grin, aparte de unos pocos municipios, «no existe en Suiza un bilingüismo oficial en el plano local. Suiza puede ser cuadrilingüe, pero para la mayoría de las cosas cada punto de su territorio puede considerarse monolingüe. Por consiguiente, vivir en Suiza significa vivir a todos los efectos en alemán, en francés o en italiano» (Grin, 1999, pág. 6). Sobre el imperativo territorial en Bélgica, véanse Lejeune, 1994, y Senelle, 1989; sobre Suiza, véanse Mansour, 1993, págs. 109-111, y Grin, 1999. Para un informe teórico más general sobre el «imperativo territorial» en las sociedades plurilingües, véase Laponce, 1987, 1993.

del sistema político. (Estos procesos de territorialización y de federalización están muy estrechamente vinculados —el último es tanto la causa como el efecto del primero—.) Las fronteras políticas se han trazado y los poderes políticos han sido redistribuidos de modo que estos grupos lingüísticos territorializados puedan ser capaces de ejercer un mayor autogobierno en el interior del sistema federal general.

En resumen, la lengua se ha convertido en un factor de creciente importancia para la determinación de los límites de la comunidad política en cada uno de estos países plurilingües. Estos países se están convirtiendo, de hecho, en federaciones de grupos lingüísticos autogobernados. Al igual que otras minorías nacionales, es frecuente que estos grupos lingüísticos autogobernados se definan a sí mismos como «naciones» y que se movilicen en función de planteamientos nacionalistas, razón por la cual podemos llamar a estos países «estados multinacionales».

Éstos son buenos motivos para pensar que estas comunidades políticas «nacionales» de naturaleza lingüística y territorial —ya sean Estados-nación monolingües o subunidades lingüísticamente distintas incluidas en Estados multinacionales— son los principales foros para la participación democrática en el mundo moderno. Son foros principales de participación en dos sentidos. En primer lugar, la democracia en el interior de las unidades nacionales de índole lingüística es más auténticamente participativa que en los niveles más elevados que rebasan las líneas lingüísticas. Los debates políticos que tienen lugar en el plano federal de los Estados multinacionales, por ejemplo, o en el ámbito de la Unión Europea, están casi invariablemente dominados por la élite.

¿Por qué? Para decirlo con sencillez, la política democrática es la política de lo vernáculo. El ciudadano medio sólo se siente cómodo cuando debate los asuntos políticos en su propia lengua. Por regla general, sólo las élites tienen fluidez en más de una lengua y disfrutan de la continuada oportunidad de mantener y desarrollar estas habilidades lingüísticas y ellas también son las que se sienten cómodas debatiendo asuntos políticos en otra lengua en un marco plurilingüe. Además, la comunicación política tiene un gran componente ritual y es característico que estas formas ritualizadas de comunicación sean específicamente lingüísticas. Aunque entendamos un idioma extranjero en el sentido técnico, sin conocer estos elementos rituales seremos incapaces de entender los debates políticos.[8] Por estas y otras razones, po-

8. En otras palabras, el tipo de fluidez que se necesita para debatir asuntos políticos es mucho mayor que el tipo de conocimiento que se necesita para manejar rutinarias transacciones de negocios, o para objetivos turísticos.

demos esperar —como regla general— que cuanto más se celebre el debate político en la lengua vernácula, tanto más participativo será.

Por supuesto, existen «espacios públicos» y formas de sociedad civil que rebasan los límites lingüísticos. Sin embargo, estos espacios tienden a versar sobre una cuestión específica o a estar dominados por una élite. Si buscamos la evidencia de un auténtico proceso popular de «formación colectiva de la voluntad» —o la existencia de una «opinión pública» en las masas—, probablemente sólo la encontremos en unidades que compartan una lengua común (y un medio de comunicación común que utilice esa lengua). John Stuart Mill, en un escrito de 1861, argumentaba que la auténtica democracia es «casi imposible» en los Estados plurilingües, porque si las personas «leen y hablan idiomas diferentes, la opinión pública conjunta que se necesita en los trabajos de las instituciones representativas no puede existir» (Mill, 1972, pág. 392). La evidencia que nos llega de Europa sugiere que las diferencias lingüísticas siguen siendo un obstáculo para el desarrollo de una auténtica «opinión pública». Como señala Dieter Grimm, la presencia de un medio de comunicación de masas compartido que opere en una lengua común es «lo que crea el público necesario para cualquier configuración general de la opinión y para toda participación democrática», y

> la ausencia de un sistema de comunicación europeo, debido principalmente a la diversidad idiomática, tiene como consecuencia que en el futuro previsible no habrá ni público europeo ni discurso político europeo. El discurso público, por el contrario, se atiene de momento a las fronteras nacionales y, mientras tanto, la esfera europea seguirá dominada por discursos profesionales y de interés dirigidos remotamente por el público.[9]

Existe un segundo sentido en el que estas unidades «nacionales» resultan de carácter principal —a saber, son el más importante foro para valorar la legitimidad de otros niveles de gobierno—. Puede que los miembros de estas unidades nacionales deseen delegar el poder hacia arriba —hacia el nivel federal en los Estados multinacionales, o hacia la Unión Europea— del mismo modo que pueden querer delegar el poder hacia abajo —hacia los gobiernos locales o municipales—. Como he señalado anteriormente, es de esperar que se produzcan esas transferencias de poder hacia arriba (o hacia

9. Grimm, 1995, pág. 296. Esta misma dinámica puede observarse incluso *en el interior* de varios Estados plurilingües de Europa en los que resulta cada vez más obvio que la «opinión pública» está dividida en función de las zonas lingüísticas.

abajo), ya que a menudo reflejarán el interés nacional de estas colectividades. Sin embargo, y por lo general, se entiende que la legitimidad de estas transferencias de poder depende del consentimiento (sostenido) de la unidad nacional. (Y este consentimiento sólo se dará si estas transferencias de poder no socavan la capacidad que tiene la unidad nacional para mantenerse como sociedad viable y autogobernada.) Las decisiones que adoptan las unidades mayores —ya se trate de las medidas políticas federales de los Estados multinacionales, o de las medidas políticas de la Unión Europea— sólo se consideran legítimas si se adoptan respetando las normas y los procedimientos que aprobó la unidad nacional. Y los cambios de estas normas sólo son legítimos si son debatidos y aprobados por la unidad nacional. Los miembros de estas colectividades nacionales debaten entre sí, en el ámbito vernáculo, respecto a cuánto poder desean transferir hacia arriba o hacia abajo y, periódicamente, estudian de nuevo, en el plano nacional, si desean reclamar o no algunos de estos poderes. La legítima autoridad de los cuerpos políticos pertenecientes a niveles superiores depende del proceso del debate en curso y del consentimiento que exista en el plano nacional. Y estas decisiones se toman en función de lo que contribuye al interés nacional (y no en función de lo que contribuye a los intereses de, digamos, el conjunto de Europa).[10]

Por consiguiente, la evidencia sugiere que la lengua tiene una profunda importancia en la construcción de las comunidades políticas democráticas. De hecho, ha ido volviéndose cada vez más importante para definir las comunidades políticas y estas comunidades políticas de demarcación lingüística siguen siendo el principal foro para los debates democráticos participativos y para la legitimación democrática de otros niveles y foros de gobierno. En la medida en que esto es cierto, el deseo que tienen las minorías nacionales de conservarse como culturas societales diferentes no está reñido con los valores ilustrados de la libertad individual o de la igualdad democrática, sino que proporciona más bien el mejor contexto posible para estos valores. Podemos plantear esta misma cuestión de otra manera. El ideal de la Ilustración es una sociedad de individuos libres e iguales, pero ¿cuál es la «sociedad» relevante? Para la mayoría de las personas parece ser su nación. El

10. En otras palabras, la existencia de una autoridad política a niveles más altos no se considera un elemento moralmente autofundante ni autojustificativo, sino más bien algo que depende del consentimiento de las unidades nacionales que constituyen el todo. Por el contrario, el derecho al autogobierno de la unidad nacional se considera algo intrínseco, algo que no requiere el consentimiento de ningún otro nivel de gobierno.

tipo de libertad e igualdad que más valoran y al que mayor utilidad encuentran es el de la libertad y la igualdad en su propia cultura societal. Y están dispuestas a renunciar a una libertad e igualdad mayores con el fin de asegurar la existencia ininterrumpida de su nación.

Por ejemplo, son pocos los ciudadanos de las democracias liberales partidarios de un sistema de fronteras abiertas que permita a las personas cruzarlas libremente y establecerse, trabajar y votar en cualquier país que elijan. Este sistema incrementaría de forma espectacular el ámbito en el que las personas recibirían trato de ciudadanos libres e iguales. Y sin embargo, las fronteras abiertas también harían más probable que la comunidad nacional de esos mismos ciudadanos se viera invadida por pobladores de otras culturas y que se vieran incapaces de asegurar su supervivencia como cultura nacional distinta. Por consiguiente, tenemos que elegir entre, por un lado, una movilidad creciente y una expansión del ámbito en el que las personas actúan como individuos libres e iguales y, por otro, una movilidad decreciente acompañada no obstante de una mayor seguridad de que las personas puedan seguir siendo miembros libres e iguales de su propia cultura nacional. La mayoría de las personas de las democracias liberales son partidarias de la segunda opción. Prefieren ser libres e iguales dentro de su propia nación, aunque esto signifique tener menos libertad para trabajar y votar en otro sitio, a ser ciudadanos libres e iguales del mundo, si eso significa tener menos probabilidades de vivir y trabajar en su propia lengua y cultura.

La mayoría de los teóricos de la tradición liberal se han mostrado implícitamente de acuerdo con esto. Muchos de los teóricos ilustrados del siglo XVIII respaldaban el principio de las fronteras abiertas, pero desde entonces han sido pocos los teóricos liberales relevantes que hayan respaldado lo mismo y pocos han sido también los que se han animado a considerar seriamente esa posibilidad.[11] Por lo general han aceptado —en realidad, lo han dado simplemente por supuesto— que el tipo de libertad y de igualdad que más importa a la gente es el de la libertad y la igualdad dentro de la propia cultura societal. Al igual que Rawls, suponen que «las personas nacen» en una misma «sociedad y cultura, y [que] se espera que pasen en ella toda su vida» y también suponen que esto define el ámbito dentro del cual las personas deben ser libres e iguales (1993a, pág. 277).

11. Para una información más amplia sobre los defensores ilustrados de las fronteras abiertas, véase Schlereth, 1977, pág. 105. Para un debate sobre los puntos de vista liberales contemporáneos sobre las fronteras abiertas, véase Carens, 1987.

En resumen, y por regla general, los teóricos liberales, aunque implícitamente, han aceptado que las culturas o las naciones son unidades básicas de la teoría política liberal. En este sentido, tal como dice Tamir, «la mayoría de los liberales son nacionalistas liberales» (1993, pág. 139) —por ejemplo: los objetivos liberales se logran en una cultura societal o en una nación liberalizadas.

5. La posición de Condorcet sobre las lenguas vernáculas

A pesar de que Condorcet defiende la posibilidad de una lengua universal, es interesante señalar que era muy consciente del valor democrático de las lenguas vernáculas. Tal como indica Keith Baker, Condorcet consideraba que la lengua es la «tecnología social» del hombre y por eso pensaba que la reforma de la sociedad está muy estrechamente vinculada a la reforma de la lengua (K. Baker, 1975, pág. 361). Este planteamiento no consistía meramente en la banalidad de que sin una lengua los humanos seríamos incapaces de cualquier forma significativa de mediación individual o de progreso social. Condorcet subrayaba más bien que lo que importa es quién habla *qué* lengua. Las desigualdades en el acceso a una lengua privilegiada eran uno de los principales orígenes de otras desigualdades sociales. La igualdad social sólo podría lograrse a través de la igualdad en el aprendizaje y el uso de la lengua.

Según él, la mayor amenaza para el progreso era la monopolización de las afirmaciones de verdad por parte de una élite cerrada que utilizara una lengua esotérica (por ejemplo, los sacerdotes). Este monopolio fue cuestionado en primer lugar por el desarrollo de un alfabeto, ya que esto permitió a los hombres de ciencia laicos participar en la producción y el análisis del conocimiento. Pero mientras este discurso secular se produjo en latín, el resultado siguió siendo una especie de oligarquía de afirmaciones de verdad de la que estaban excluidas las masas. Sólo cuando las lenguas vernáculas desplazaron al latín se hizo accesible la ciencia a todas las personas cultas. En palabras de Condorcet, de haber continuado usándose otra lengua que no fuera la vernácula «se habría dividido a los hombres en dos clases, se habría perpetuado el error y el prejuicio y se habría puesto un irrevocable obstáculo en el camino de la verdadera igualdad en el uso de la razón y en la adquisición de las verdades necesarias» (Condorcet, 1795, pág. 118). Éste es un argumento análogo al que expuse en el apartado 4. Del mismo modo que la política sólo está verdaderamente democratizada cuando se hace en len-

gua vernácula, así la ciencia únicamente se democratiza cuando se realiza en lengua vernácula.

Si Condorcet era consciente del valor democrático del uso de la lengua vernácula, ¿por qué trató de crear una lengua universal? Condorcet creía que una vez que la educación pública de las masas hubiera socavado la distinción entre las personas cultas y las masas, el cambio a una lengua universal no dividiría al mundo entre personas provistas y personas desprovistas de la llave del conocimiento (K. Baker, 1975, pág. 365). Si estuviera en vigor un adecuado sistema de educación de las masas, entonces cada uno podría aprender, «tan fácilmente como su propia lengua» y con independencia de cuál fuera su clase social, una lengua universal nueva (Condorcet, 1795, pág. 198). Esta nueva lengua proporcionaría entonces a las personas «una precisión y un rigor que harían fácil el conocimiento de la verdad y casi imposible el error» (1795, pág. 199).

Hoy sabemos que esto es poco realista. Se han realizado diversos esfuerzos para fomentar el bilingüismo, sobre todo en los Estados multinacionales, pero han fracasado. El objetivo era que los ciudadanos belgas, por ejemplo, leyeran un periódico flamenco por la mañana, vieran en la televisión las noticias francesas por la noche y se sintieran igualmente familiarizados y cómodos al participar en ambas lenguas en los debates políticos. Sin embargo, y por lo general, estos esfuerzos no han tenido éxito. Este tipo de espontáneo bilingüismo personal queda más o menos restringido a los intelectuales, mientras que la gran mayoría de la población se aferra obstinadamente a su lengua. Podemos lamentar este hecho, pero no creo que tengamos muchas probabilidades de cambiarlo en el futuro previsible.

Y ello por una razón: Condorcet —como muchos intelectuales de hoy en día— subestima los problemas que encuentran muchas personas para aprender una segunda lengua. Incluso cuando la gente entiende una segunda lengua, raramente adquiere en ésta la misma fluidez que en su lengua materna. Además, Condorcet descuida los intereses expresivos que las personas tienen en su lengua materna. La lengua es uno de los fundamentales marcadores de identidad de las personas y, por eso, la gente se toma cualquier desprestigio del estatus público de su lengua materna como un ataque a su identidad.[12]

Esto es particularmente importante dado el vínculo que se forjó en el siglo XIX entre la lengua y la identidad nacional. Condorcet escribía en una

12. Para la distinción entre el interés instrumental y el interés expresivo en la lengua materna propia, véase Réaume, 1991.

época anterior a la alfabetización de masas y a la democracia de masas (aunque estaba a favor de ambas) y quizá por eso no pudo predecir cuál sería el impacto de educar a las masas y permitirles participar en política en su lengua vernácula. Pensó que la promoción de una política democrática en lengua vernácula sería sólo una fase de transición hacia una democracia cosmopolita en una lengua universal. Sin embargo, hoy sabemos que la combinación de la alfabetización de masas y la democracia de masas contribuyó a crear unas sólidas identidades nacionales, simbolizadas por el uso de lo vernáculo, uso que confirió a los ciudadanos una nueva dignidad —y estas identidades permanecen con nosotros en la actualidad.

Es importante recordar que en anteriores periodos de la historia europea las élites trataban de disociarse todo lo posible de «la plebe» o «chusma» y que justificaban sus prerrogativas y privilegios precisamente en términos de la presunta distancia que les separaba de las masas. El ascenso del nacionalismo, sin embargo, resaltó el valor del «pueblo». Las naciones se definen en función del «pueblo» —esto es, la masa de población de un territorio, independientemente de su clase u ocupación—, que queda así convertido en «el portador de la soberanía, en el objeto central de la lealtad y en el fundamento de la solidaridad colectiva» (Greenfeld, 1992, pág. 14). La identidad nacional ha seguido siendo sólida en la era moderna en parte debido a que su énfasis en la importancia del «pueblo» representa una fuente de dignidad para todos los individuos, sea cual sea su clase. La educación de masas y la democracia de masas que se han verificado en el ámbito de lo vernáculo son manifestaciones concretas de esta orientación hacia una identidad nacional que confiere dignidad. El uso de la lengua del pueblo es una confirmación de que la comunidad política pertenece en realidad al pueblo y no a la élite. De modo que no debería sorprendernos que la mayoría de las personas sienta un profundo vínculo emocional con lo vernáculo, un vínculo que va más allá del interés puramente instrumental que puede atribuirse al uso de una lengua con la que ya está familiarizada. Pese a que los cosmopolitas tienden a considerar el compromiso de las personas con lo vernáculo como la evidencia de un apego iliberal a un grupo de adscripción identitaria, en realidad podría reflejar un apego profundo a los valores ilustrados de la ciudadanía libre e igualitaria.

Dados los intereses instrumentales y expresivos que tiene la gente en su propio ámbito vernáculo, era ingenuo por parte de Condorcet esperar que los ciudadanos renunciaran a ellos en nombre de una identidad más cosmopolita. Podría llegar a ocurrir que, al final, triunfase el cosmopolitismo, pero en lo que al futuro previsible se refiere, y por buenas razones, el deseo de li-

bertad individual y de participación democrática se materializará en un contexto de culturas nacionales.

6. Conclusión: conciliar el nacionalismo con el cosmopolitismo

En este capítulo, he defendido el nacionalismo liberal frente al tradicional cosmopolitismo ilustrado. Sin embargo, es importante no exagerar el conflicto que existe entre ambos y también lo es no pasar por alto sus muchos elementos comunes. En el plano de las relaciones internacionales, es característico que los nacionalistas liberales hayan compartido el compromiso de Condorcet con un orden mundial basado en el libre comercio, en el desarrollo de un derecho internacional —incluido el respeto universal de los derechos humanos— y en la prohibición de la agresión territorial. En el plano doméstico, es característico que los nacionalistas liberales hayan compartido el compromiso de Condorcet con el constitucionalismo liberal democrático, con la igualdad de oportunidades, con la tolerancia religiosa y, de manera más general, con la apertura al pluralismo y a los intercambios culturales.

La disputa entre los cosmopolitas ilustrados y los nacionalistas liberales es, por consiguiente, bastante limitada. El desacuerdo más elemental, me parece, guarda relación con el papel que el Estado desempeña en la protección y la afirmación de las identidades nacionales, una protección y afirmación que verifica mediante garantías como las de los derechos lingüísticos, las festividades públicas y los derechos de autogobierno. Los pensadores de la Ilustración consideraban el Estado un simple protector de las libertades individuales, no un defensor de las culturas o las identidades nacionales (Schlereth, 1977, pág. 109). Sin embargo, para los nacionalistas liberales una de las tareas legítimas y esenciales del gobierno consiste en proteger la viabilidad vigente de las culturas nacionales y, de manera más general, en expresar las identidades nacionales de las personas. Como dice Tamir, las instituciones políticas deberían ser «portadoras de la identidad nacional» y «deberían reflejar su carácter único y basarse en la historia, la cultura, la lengua y, a veces, la religión del grupo nacional, permitiendo de este modo que sus miembros pudieran considerarlas propias» (1993, pág. 74).[13]

Esta disputa elemental conduce a otra vinculada a ella y relacionada con la inmigración. La mayoría de los cosmopolitas ilustrados eran partidarios

13. La suposición ilustrada de que el Estado sólo debía proteger las libertades individuales, sin adoptar ni desarrollar ninguna identidad nacional particular, es en cualquier caso

de lo que en esencia es una política de «fronteras abiertas» —es decir, una política de derechos ilimitados de libre movilidad a través de las fronteras (Schlereth, 1977, pág. 105)—. Además, era frecuente que lo consideraran un «derecho natural». Sin embargo, para los nacionalistas liberales, como ha señalado antes, existe un delicado equilibrio entre los beneficios de la movilidad y el deseo de garantizar la viabilidad de la cultura nacional propia. Por el momento, los inmigrantes son casi siempre una fuente de enriquecimiento para las sociedades nacionales, tanto desde el punto de vista cultural como desde el económico. Pero esto se debe a que el número de inmigrantes es limitado y al hecho de que se incentiva la integración de los que son admitidos en la cultura nacional existente. Una política de fronteras abiertas, sin embargo, podría conducir a un escenario de decenas de millones de nuevos inmigrantes dispuestos a entrar en un país, lo que excedería la capacidad de integración de las instituciones nacionales existentes. Éste es un especial motivo de preocupación para las minorías nacionales (por ejemplo, cuando hay inmigrantes que se establecen en los territorios tradicionales de los pueblos indígenas).[14] Desde el punto de vista del nacionalismo liberal, los Estados tienen el legítimo derecho de limitar el número de inmigrantes y de incentivar su integración con el fin de proteger la viabilidad de las culturas nacionales existentes.

Por consiguiente, hay puntos concretos de conflicto entre el nacionalismo liberal y el tradicional cosmopolitismo ilustrado. Sin embargo, en mi opinión, sería engañoso definir el nacionalismo liberal como un rechazo del cosmopolitismo en tanto tal. Dados los muchos elementos que tienen en común el nacionalismo liberal y el cosmopolitismo ilustrado y su común

---

incoherente. A fin de cuentas, el Estado debe decidir cuál es la lengua de la educación pública y de los servicios públicos y también debe determinar los límites de las subunidades políticas internas y el reconocimiento de las festividades públicas —todo lo cual, inevitablemente, expresa y promueve una cultura nacional particular—. Véase Kymlicka, 1995a, capítulo 6.

14. Véase el debate que se plantea en el Capítulo 13. Uno podría argumentar que si esto representa un peligro real para los grupos mayoritarios se debe únicamente a que los países occidentales rechazan que uno de sus deberes de justicia sea el de compartir su riqueza con los países más pobres. El resultado de esta situación es que muchos habitantes de los países pobres ven la emigración a Occidente como su mejor esperanza de una vida decente para sí mismos y para sus hijos. Si se lograra una mayor justicia en la distribución internacional de los recursos, habría mucha menos migración entre países y cabe suponer que aquellos que efectivamente eligieran trasladarse lo harían precisamente para participar en una cultura a la que admiraran. En estas circunstancias, una política de fronteras abiertas probablemente no pondría en peligro la viabilidad de las culturas societales.

compromiso con los valores universales de libertad e igualdad, preferiría decir que el nacionalismo liberal implica una *redefinición* del cosmopolitismo.

Antes he dicho que el cosmopolitismo se define siempre por oposición a un particular grupo social. En la era moderna, el cosmopolitismo se ha definido casi siempre por oposición al nacionalismo. Creo que esto es poco acertado, pues los nacionalistas no deben mostrarse necesariamente, ya que con frecuencia no lo están, en desacuerdo con los valores cosmopolitas fundamentales de los derechos humanos, la tolerancia, el intercambio cultural y la paz y la cooperación internacionales.[15]

En vez de eso, el cosmopolitismo debería definirse por oposición a sus enemigos reales: la xenofobia, la intolerancia, la injusticia, la patriotería, el militarismo, el colonialismo, etc. Sin duda, algunos nacionalistas manifiestan estos vicios, pero ser nacionalista no es condición necesaria ni suficiente para poseerlos. Tal como señala Thomas Schlereth, el cosmopolitismo se entiende mejor como un estado de ánimo que se manifiesta en el rechazo a la xenofobia, en el compromiso con la tolerancia y en una preocupación por el destino de los seres humanos que habitan en tierras lejanas (Schlereth, 1977, pág. xi). Como he tratado de mostrar, no existe razón alguna por la que los nacionalistas liberales no puedan encarnar estas virtudes cosmopolitas.

15. De hecho, existen algunas pruebas de que los partidos nacionalistas minoritarios tienden en realidad a brindar más apoyo a la ayuda internacional que los partidos antinacionalistas. Véase Breuning, 1999 para el caso de Bélgica, pero creo que ocurre lo mismo en Quebec y Cataluña.

9

COSMOPOLITISMO, ESTADOS-NACIÓN Y NACIONALISMO MINORITARIO

(Escrito en colaboración con Christine Straehle)

1. Introducción

Según John Rawls, la aplicación de una teoría de la justicia liberal debería hacerse sobre «la estructura básica de la sociedad». Pero ¿cuál es la «sociedad» relevante? Para Rawls, «sociedad» es una voz que se define en los términos que marca el Estado-nación. Cada Estado-nación forma una (y sólo una) sociedad y la teoría de Rawls se aplica en el interior de las fronteras de cada Estado-nación.

Difícilmente podría decirse que Rawls esté solo en su concepto de Estado-nación. La mayoría de los teóricos políticos modernos han dado por supuesto que las teorías que desarrollan deberían operar dentro de las fronteras del Estado-nación. Cuando los teóricos desarrollan principios de justicia para evaluar los sistemas económicos, se centran en las economías nacionales; cuando los teóricos desarrollan principios jurídicos para evaluar las constituciones, se centran en las constituciones nacionales; cuando los teóricos desarrollan una explicación de las apropiadas virtudes e identidades que se requieren para una ciudadanía democrática, preguntan qué es lo que significa ser un buen ciudadano en un Estado-nación; cuando los teóricos discuten qué significa o qué debería significar la expresión «comunidad política», lo que están preguntando es en qué sentido puede considerarse que los Estados-nación son comunidades políticas.

Este concepto del Estado-nación no es siempre explícito. Muchos teóricos hablan de la «sociedad», el «gobierno» o la «constitución» sin especificar a qué tipo de sociedad, gobierno o constitución se refieren. Pero tras examinar sus afirmaciones, resulta que casi siempre piensan en los Estados-nación. Y esto muestra hasta qué punto está generalizado el paradigma. La suposición de que las normas políticas se aplican dentro de los Estados-nación, concebidos como «sociedades» integradas y únicas, está tan generalizada que muchos teóricos ni siquiera ven la necesidad de hacerla explícita.

Sin duda, los teóricos son en cierto sentido conscientes de que existen formas de gobierno, tanto por encima del Estado-nación, en instituciones

transnacionales como la Unión Europea o las Naciones Unidas, como por debajo del Estado-nación, en instituciones políticas regionales o locales. Sin embargo, estas formas de gobierno se consideran de importancia secundaria, elementos que complementan pero que no cuestionan ni desplazan el carácter central de las instituciones políticas nacionales.

Por este motivo, es sorprendente que hasta fecha muy reciente se haya escrito tan poco sobre el papel de la condición de nación en la teoría política. Como dice Bernard Yack, «no existen grandes textos teóricos que expliquen los grandes rasgos del nacionalismo y lo defiendan. Ni Marx, ni Mill ni Maquiavelo. Sólo obras menores de pensadores de primera fila como Fichte, u obras mayores de pensadores de segunda fila como Mazzini».[1]

Esta situación ha cambiado de manera significativa en los últimos años, empezando por la publicación de la obra de Yael Tamir titulada *Liberal Nationalism* (1993), la de David Miller, *Sobre la nacionalidad* (1995)* y la de Margaret Canovan, *Nationhood and Political Theory* (1996). De hecho, en los últimos años ha habido una verdadera explosión de artículos, simposios y libros de teoría política relacionados con el nacionalismo.[2] En este capítulo, examinaremos algunas de las principales lecciones sobre los apropiados niveles o unidades de teoría política que pueden entresacarse de esta bibliografía. Hemos resumido estas lecciones bajo tres epígrafes principales.

En primer lugar, estos trabajos han contribuido a explicar por qué la condición de nación y los Estados-nación han desempeñado tan primordial (aunque implícito) papel en la teoría política occidental. Hemos aprendido muchas cosas sobre el motivo de que la teoría y la práctica de la democracia, de la justicia, de la legitimidad y de la ciudadanía hayan quedado vinculadas a las instituciones nacionales. Según varios autores actuales, a los que a menudo se denomina «nacionalistas liberales», sólo dentro de los Estados-nación existe alguna esperanza realista de poder poner en práctica los principios liberal democráticos. Trataremos de algunos de estos argumentos nacionalistas liberales más adelante, en el apartado 2.

Gran parte de estos trabajos se puede entender no sólo como una defensa de los Estados-nación tal como se presentan en Occidente, sino también como una defensa del *nacionalismo*. Por nacionalismo entendemos aquellos movimientos políticos y aquellas políticas públicas que tratan de garantizar

1. Citado en Ronald Beiner, «Introduction», en Beiner, 1999.

* Barcelona, Paidós, 1997.

2. Miller, 1995; Tamir, 1993; Canovan, 1996; Beiner, 1999; Miller y otros, 1996; McKim y McMahan, 1997; Moore, 1998; Couture *y otros*, 1998; Lehning, 1998; Gilbert, 1998.

que los Estados sean de hecho «Estados-nación», es decir, organizaciones políticas en los que el Estado y la nación coincidan. Según los nacionalistas liberales, si los Estados-nación existen no es por la ocurrencia de un mero y feliz accidente: al contrario, el hecho de tomar algunas medidas para tratar de hacer realidad una mayor coincidencia entre la nación y el Estado es totalmente legítimo.

Sin embargo, los movimientos nacionalistas han tratado de hacer que las naciones y los Estados coincidan de dos formas muy diferentes y conflictivas. Por una parte, los Estados han adoptado diversas políticas de «construcción nacional» dirigidas a dar a los ciudadanos una lengua, una identidad y una cultura nacional comunes; por otra parte, las minorías etnoculturales dentro de un gran Estado se han movilizado para exigir su propio Estado. A la primera podemos llamarla «nacionalismo estatal» y a la segunda «nacionalismo minoritario».

Ambas estrategias nacionalistas han tendido a crear graves conflictos cuando los países contienen minorías nacionales. Por «minorías nacionales» nos referimos a los grupos etnoculturales cuya visión de sí mismos es la de una nación dentro de un gran Estado. Enfrentados al nacionalismo estatal, estos grupos han resistido las presiones dirigidas a asimilarlos a la nación mayoritaria, de modo que en lugar de integrarse en ésta se han movilizado siguiendo los planteamientos del nacionalismo minoritario con el objetivo de formar su propia comunidad política autogobernada, bien como un Estado independiente, bien como una región autónoma en el interior de un Estado mayor.

Este tipo de conflictos entre el nacionalismo estatal y el nacionalismo minoritario han sido una característica generalizada de la historia del siglo XX. Además, y contrariamente a lo sostenido por la mayoría de las predicciones, no hemos visto ninguna moderación en ellos. Muy al contrario. El conflicto entre el nacionalismo estatal y el nacionalismo minoritario sigue siendo la dinámica más poderosa (y el mayor obstáculo) en los países de reciente democratización de la Europa poscomunista. E incluso en las democracias occidentales sólidamente establecidas, lo que ha hecho el nacionalismo minoritario ha sido intensificarse, no disminuir. Así ha sucedido en Quebec, Escocia, Cataluña, Flandes y Puerto Rico.

Esto plantea una pregunta obvia: si los nacionalistas liberales tienen razón al argumentar que la democracia liberal funciona mejor en el interior de unidades políticas nacionales, ¿significa esto una defensa del nacionalismo estatal, del nacionalismo minoritario, o de ambos? ¿Y qué debería hacerse cuando las dos formas de nacionalismo entran en conflicto?

La mayor parte de la bibliografía nacionalista liberal ha intentado eludir esta cuestión crítica y también restar importancia al potencial conflicto que enfrenta a estas dos formas competidoras de nacionalismo. Sin embargo, varios autores han argumentado que el nacionalismo liberal, por su propia lógica, debería apoyar al nacionalismo minoritario. Según esta perspectiva, existen razones legítimas que harán que los grupos etnonacionales se sigan movilizando en tanto «naciones» que les impulsen a tratar de obtener derechos «nacionales» de autogobierno y que tal vez les induzcan a procurar incluso la secesión. Aquí también se ha realizado recientemente una importante labor que tiende a explicar la pujanza y la permanencia del nacionalismo minoritario. Examinamos estas cuestiones en el apartado 3. Es la segunda lección fundamental que sacamos de estos trabajos.

Estos escritos han producido nuevas percepciones sobre el carácter central de los Estados-nación, la condición de nación y el nacionalismo. Y sin embargo, es habitual que dicha bibliografía despierte la idea que asociamos con el «búho de Minerva». Nos parece estar adquiriendo una comprensión del carácter central de la condición de nación justo en el momento en que otras fuerzas la están cuestionando y desplazando. En particular, muchas personas argumentan que este concepto del Estado-nación y del nacionalismo minoritario debe ser sustituido por una noción más cosmopolita de la democracia, centrada en las instituciones supranacionales o internacionales. Estas instituciones están evolucionando y adquiriendo una influencia creciente, pero la teoría política tradicional nos dice muy poco sobre el tipo de democratización o el tipo de derechos, de virtudes y de identidades que resultan apropiadas para dichas instituciones. Se ha realizado una importante labor al explorar al menos los prolegómenos de esa teoría de la «democracia cosmopolita» y debatiremos estos avances en el apartado 4. La necesidad de esa teoría es la tercera lección fundamental de estos trabajos.

En resumen, la bibliografía reciente sobre este tema nos enseña tres lecciones: a) por qué Estados-nación ha sido un punto tan clave para la teoría política moderna; b) por qué el nacionalismo minoritario ha sido una característica tan duradera en la vida liberal democrática; y c) por qué debemos desplazar o completar, al menos en parte, este concepto de las naciones y los Estados-nación con una noción más cosmopolita de democracia. No hace falta decir que estas tres lecciones apuntan en direcciones un tanto diferentes. No se sientan confortablemente unas junto a otras y es difícil conciliarlas en una sola teoría. Por consiguiente, muchos teóricos han insistido en que una de ellas es la «verdadera» lección que hay que aprender y que las otras son producto de la exageración. Por ejemplo, algunos defensores

de la democracia cosmopolita no sólo han argumentado que las instituciones transnacionales están convirtiéndose en algo tan importante como los Estados-nación, sino que estos últimos resultan cada vez más obsoletos y que, en realidad, estamos asistiendo «al fin del Estado-nación» (Guéhenno, 1995). Del mismo modo, los defensores del Estado-nación han discutido a menudo el significado de los nacionalismos minoritarios, mientras que los defensores del nacionalismo minoritario, por su parte, rechazan frecuentemente, por utópicas, las ideas de la democracia cosmopolita.

No obstante, desde nuestro punto de vista, existe un grano de verdad en cada una de estas tres lecciones. Esto sugiere que necesitamos un concepto de teoría política mucho más complejo y multifacético del que disponemos hasta la fecha, un concepto capaz de hacer justicia a las naciones minoritarias, a los Estados-nación y a las instituciones transnacionales. Nuestro objetivo en este artículo no estriba en desarrollar esa teoría, sino en identificar tal vez algunos de sus potenciales componentes básicos.

2. La centralidad de la nación

Si reflexionamos retrospectivamente, podemos observar en Occidente dos poderosas tendencias en los dos últimos siglos: a) la reorganización casi universal del espacio político, de tal modo que, partiendo de una confusa mezcla de imperios, reinos, Estados-ciudad, protectorados y colonias, hemos llegado a un sistema de Estados-nación, cada uno de los cuales ha emprendido unas políticas de «construcción nacional» dirigidas a la difusión de una identidad, una cultura y una lengua nacional comunes;[3] y b) la casi universal sustitución de todas las formas de gobierno preliberales o no democráticas (por ejemplo, las monarquías, las oligarquías, las teocracias, las dictaduras militares, los regímenes comunistas, etc.) por sistemas basados en la democracia liberal. El sentido común sugiere que debe haber alguna importante afinidad entre los Estados-nación y la democracia liberal. Pero ¿cuál es la naturaleza de esta afinidad? Como ya hemos señalado antes, es sorprendente lo poco que los teóricos políticos han escrito sobre esta relación. Los teóricos políticos han tendido a asumir implícitamente que escriben para un mundo de Estados-nación —como si la existencia de los Esta-

3. Por ejemplo, en el siglo xviii el Sacro Imperio Romano Germánico constaba de 1.800 «territorios» diferentes que iban desde los Estados grandes como Austria a los diminutos Estados dominados por la Iglesia o los príncipes (Gagliardo, 1980, pág. 4).

dos-nación fuera sencillamente algo natural— en vez de indagar si (o por qué) los Estados-nación representan una buena sede para la democracia liberal.

Sin embargo, los últimos años han asistido al surgimiento de una nueva escuela de pensamiento —frecuentemente denominada «nacionalismo liberal»— que trata de explicar el vínculo entre la democracia liberal y la condición de nación. Podemos pensar en la democracia liberal como en algo que implica tres clases de principios vinculados pero diferentes: a) la justicia social; b) la democracia deliberativa; y c) la libertad individual. Según los nacionalistas liberales, el mejor —o quizá el único— modo de alcanzar estos tres principios consiste en llevarlos a la práctica en el seno de unidades políticas *nacionales*. Vamos a decir unas pocas palabras sobre cada uno de estos principios.

a) Justicia social

Los teóricos de la democracia liberal discrepan entre sí respecto a los precisos requisitos que exige la justicia social. Algunos liberales de izquierda están a favor de una espectacular redistribución de los recursos de modo que se consiga algo parecido a una «igualdad de recursos» o una «igualdad de capacidades». Sin embargo, incluso los teóricos situados en el centro derecha del espectro liberal estarían por lo general de acuerdo en que la justicia distributiva requiere: a) igualdad de oportunidades para adquirir las cualificaciones y las credenciales necesarias para participar en la economía moderna y competir por los trabajos bien valorados; y b) un sistema de derechos sociales capaz de cubrir las necesidades básicas de las personas y de protegerlas de ciertas desventajas y situaciones de vulnerabilidad (por ejemplo, la asistencia sanitaria, las pensiones, el seguro de desempleo o las ayudas familiares).

¿Por qué pensar que la justicia social en los sentidos mencionados tiene algún tipo de conexión intrínseca con los Estados-nación? Los nacionalistas liberales sugieren dos tipos de razones. En primer lugar, un Estado de bienestar social nos exige hacer sacrificios por personas anónimas a las que no conocemos, a las que probablemente nunca conozcamos, y cuya ascendencia étnica, religión y estilo de vida difiere de los nuestros. En una democracia, estos programas sociales sólo sobrevivirán si la mayoría de los ciudadanos sigue votando por ellos. La historia sugiere que las personas están dispuestas a hacer sacrificios por familiares y por correligionarios, pero que sólo

bajo ciertas condiciones es probable que acepten obligaciones de mayor entidad. En concreto, debe existir algún sentimiento de identidad común o de pertenencia común que una a los donantes y a los receptores, de tal modo que los sacrificios que se hacen en favor de personas anónimas sigan siendo, en cierto sentido, sacrificios realizados en favor de «uno de los nuestros». Además, debe existir un alto nivel de confianza en que los sacrificios sean recíprocos: por ejemplo, en que si uno se sacrifica hoy por el necesitado verá más tarde atendidas sus propias necesidades. Los nacionalistas liberales argumentan que la identidad nacional proporciona esta identidad y confianza comunes y que ninguna otra identidad social del mundo moderno ha sido capaz de motivar sacrificios sostenidos (en tanto opuestos a los de la asistencia humanitaria puntual en momentos de emergencia) capaces de superar el plano de los grupos de parientes y de los grupos confesionales (Miller, 1995; Canovan, 1996).

En segundo lugar, el compromiso con la igualdad de oportunidades requiere, por definición, un acceso igual a la formación y a los empleos. A medida que la economía se ha ido industrializando, los empleos han comenzado a exigir un elevado grado de alfabetización, educación y aptitud para comunicar (comparado con el trabajo en una economía rural). Según Ernest Gellner, la difusión de la educación de masas en una lengua común fue un requisito funcional de la modernización de la economía. Desde el punto de vista de Gellner, la «nacionalización» de la educación no se produjo inicialmente con la intención de promover la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos, sino que fue simplemente una forma de asegurarse la existencia de una mano de obra adecuada (Gellner, 1983). Sin embargo, la nacionalización de la educación fue rápidamente adoptada por los liberales de izquierdas y por los socialdemócratas como una herramienta crucial para alcanzar una mayor igualdad en la sociedad. Los sistemas nacionales de educación, al proporcionar una educación pública normalizada en una lengua común normalizada, consiguieron integrar a las regiones atrasadas y a la clase obrera en una sociedad nacional común e hicieron posible (en principio) que los niños de todas las regiones y clases adquirieran la formación necesaria para competir en una economía moderna. De hecho, en muchos países, es frecuente que la igualdad de oportunidades se mida precisamente estudiando el éxito que alcanzan diferentes grupos en el seno de las instituciones de la educación nacional común.

Por estas dos razones, varias de las políticas de «construcción nacional» puestas en práctica por los Estados se pueden considerar formas de promover la justicia social mediante el expediente de fomentar la solidaridad ne-

cesaria para motivar la redistribución y el de impulsar la igualdad de acceso a las instituciones educativas y económicas.

b) *Democracia deliberativa*

Por definición, la democracia liberal está comprometida con la democratización. Sin embargo, para los liberales, la democracia no es simplemente una fórmula para sumar votos: es también un sistema de deliberación y legitimación colectiva que permite a todos los ciudadanos utilizar su razón en la deliberación política. El momento de votar propiamente dicho (en las elecciones, o durante las legislaturas) es sólo uno de los componentes de un proceso más amplio de autogobierno democrático. Este proceso comienza con la deliberación pública sobre las cuestiones que es preciso afrontar y con la exposición de las opciones para resolverlas. Las decisiones que resultan de estas deliberaciones son posteriormente legitimadas con el fundamento de que reflejan la voluntad ponderada y el bien común del pueblo en su conjunto, no simplemente el interés propio o los caprichos arbitrarios de la mayoría.

¿Por qué pensar que, en este sentido, la democracia deliberativa tiene alguna conexión intrínseca con los Estados-nación? Aquí, de nuevo, los nacionalistas liberales sugieren dos tipos de razones. En primer lugar, como ocurría en el caso de la justicia social, porque la democracia deliberativa exige un alto nivel de confianza. La gente debe confiar en que los demás están verdaderamente dispuestos a tener en cuenta sus intereses y opiniones personales. Además, es probable que los que salen perdiendo en unas elecciones o en un debate no acaten los resultados más que en caso de que perciban que pueden ganar en la siguiente ocasión y tampoco es probable que los demás acaten los resultados más que en caso de que ganen, y cuando efectivamente ganen. Y como hemos visto, los nacionalistas liberales argumentan que sólo la identidad nacional común ha logrado tener éxito en lo que a garantizar este tipo de confianza se refiere.

En segundo lugar, la deliberación política colectiva sólo es factible si los participantes se comprenden mutuamente y esto parece exigir una lengua común. En principio, podríamos imaginar la existencia de unos completos servicios de traducción que salvasen la distancia entre las personas de diferentes lenguas, pero esto puede llegar a ser rápidamente un gasto prohibitivo y engorroso. Por consiguiente, cuando los Estados-nación promueven una lengua nacional común puede considerarse que están poniendo en mar-

cha una forma más sólida de democracia deliberativa. Para los nacionalistas liberales, los foros políticos nacionales en una sola lengua compartida constituyen el principal espacio de participación democrática del mundo moderno y son más auténticamente participativos que los foros políticos de más elevado nivel que rebasan las fronteras lingüísticas.[4]

c) Libertad individual

El vínculo entre la libertad individual y el nacionalismo es más complejo que el de la justicia social y la democracia deliberativa. Estas dos últimas son empresas colectivas y está claro por qué pueden requerir un cierto sentido de comunidad. El hecho de si la condición de nación proporciona o no un tipo de bases comunes adecuado para la justicia y la democracia es una cuestión aparte, a la que volveremos, pero es claro que la justicia social y la democracia deliberativa implican la existencia de algún vínculo comunal. Por el contrario, el modo en que pueda considerarse al nacionalismo como promotor de los principios liberales de libertad individual puede estar menos claro. A fin de cuentas, el nacionalismo tiende a asumir que la identidad de las personas está inextricablemente unida a su nación y que la gente sólo puede llevar una vida con pleno sentido en el seno de su propia cultura nacional. Y sin embargo, ¿no es éste precisamente el tipo de valoración de las identidades de adscripción grupal que el ideal liberal de la individualidad autónoma trataba de cuestionar?

No obstante, según los nacionalistas liberales, la relación entre la autonomía individual y la cultura nacional es más compleja. La participación en una cultura nacional, argumentan, lejos de inhibir la elección individual, hace que la libertad individual tenga pleno sentido. Las personas escogen entre las prácticas sociales que encuentran a su alrededor, basándose en sus creencias sobre el valor de estas prácticas. Y la cultura nacional propia no sólo proporciona estas prácticas, sino que las hace también plenamente significativas para uno mismo. Como dicen Avishai Margalit y Joseph Raz, la pertenencia a una cultura nacional proporciona opciones plenamente significativas, en el sentido de que «el hecho de estar familiarizados con una cultura determina los límites de lo imaginable». De ahí que cuando una cultura entra en decadencia o sufre discriminación, «las opciones y las oportunidades abiertas a sus miembros se reduzcan y se vuelvan menos atractivas,

4. Para una exposición más detallada de este punto, véase el Capítulo 8.

aumentando las probabilidades de que su procura tenga menos éxito» (Margalit y Raz, 1990, pág. 449).

Por esta razón, el compromiso fundacional liberal con la libertad individual puede ampliarse hasta generar un compromiso con la viabilidad ininterrumpida y el florecimiento de las culturas nacionales. Esto no explica por qué las personas prefieren permanecer en su *propia* cultura nacional a integrarse en otra, tal vez más floreciente. Los nacionalistas liberales ofrecen un cierto número de razones, pero ¿por qué resulta difícil para los miembros de una cultura en decadencia integrarse en otra cultura? Según Margalit y Raz, por ejemplo, la opción de integrarse no sólo resulta difícil debido a que se trata «realmente de un proceso muy lento», sino debido también al papel de la pertenencia cultural en la determinación de la identidad de las personas. La pertenencia cultural tiene un «elevado perfil social», en el sentido de que afecta al modo en que los otros nos perciben y al modo en que nos responden, lo que a su vez configura nuestra identidad. Además, la identidad nacional es particularmente apta para servir como «principal foco de identificación», ya que se basa en la pertenencia y no en las realizaciones. De ahí que la identidad cultural proporcione un «anclaje para la autoidentificación [de las personas] y para la seguridad de una pertenencia segura y sin esfuerzo». Sin embargo, esto a su vez significa que el amor propio de las personas está estrechamente ligado a la estima de que disfruta su grupo nacional. Si una cultura no es objeto de un respeto generalizado, entonces la dignidad y la autoestima de sus miembros se verán también amenazadas (Margalit y Raz, 1990, pág. 447-449). Charles Taylor (1992a) y Yael Tamir (1993, págs. 41, 71-73) dan argumentos parecidos sobre el papel que el respeto a la pertenencia nacional tiene como forma de apoyo para la dignidad y la autoidentidad.

Tamir también destaca hasta qué punto la pertenencia cultural añade un «significado adicional» a nuestras acciones, que de este modo se convierten no sólo en actos de realización individual, sino también en «parte de un esfuerzo creativo y continuado por el que la cultura se hace y se rehace». Y argumenta que allí donde las instituciones «se encuentran informadas por una cultura que [la gente] encuentra comprensible y positiva», se «vuelve posible un cierto grado de transparencia que facilita su participación en los asuntos públicos». Esto a su vez fomenta un sentido de pertenencia y promueve la existencia de relaciones de mutuo reconocimiento y responsabilidad (Tamir, 1993, págs. 72, 85-86). James Nickel subraya el daño potencial que se inflige a los valiosos vínculos intergeneracionales cuando los padres son incapaces de transmitir su cultura a sus hijos y a sus nietos (Nickel,

1995). Benedict Anderson y Chaim Gans enfatizan que la identidad nacional nos permite trascender nuestra mortalidad, vinculándonos a algo cuya existencia parece retrotraerse a tiempos inmemorables y avanzar en un futuro indefinido (Anderson, 1983; Gans, 1998). Por todas estas razones, los nacionalistas liberales argumentan que el sentido de libertad individual y plena autonomía de las personas es algo inextricablemente unido a la participación en la propia cultura nacional.

En resumen, los nacionalistas liberales dan variadas razones de por qué los Estados-nación constituyen las unidades adecuadas de la teoría política liberal. Los valores liberal democráticos de justicia social, democracia deliberativa y autonomía individual, argumentan, se alcanzan mejor en el seno de un Estado-nación —por ejemplo en un Estado que haya difundido una identidad nacional, una cultura y una lengua comunes entre sus ciudadanos—. Como dice Margaret Canovan, la condición de nación es la «batería» que hace funcionar a los Estados liberal democráticos (Canovan, 1996, pág. 80).[5] En la medida en que consideremos que estos argumentos nacionalistas liberales son sensatos, nos servirán de ayuda para explicar por qué —en palabras de Tamir— «la mayoría de los liberales son nacionalistas liberales» (1993, pág. 139) y por qué la liberalización y la nacionalización de la actividad política en Occidente han ido cogidas de la mano.[6]

3. La nacionalización de los Estados y las naciones minoritarias

Son muchos los puntos de este argumento nacionalista liberal que pueden cuestionarse, sobre todo en una era de globalización, y procederemos a examinar algunas de estas cuestiones en breve. Sin embargo, antes de ha-

5. Deberíamos destacar que Canovan, a diferencia de otros autores que hemos mencionado en este apartado, no respalda realmente la posición nacionalista liberal. De hecho, en algunos aspectos piensa que es muy lamentable que la democracia liberal se encuentre tan atada a la condición de nación. Sin embargo, esta autora argumenta que dicho lazo ha sido verdaderamente muy fuerte y que no está claro qué fundamentos alternativos podrían resultar útiles para la democracia liberal.

6. Esto también contribuye a explicar la paradoja señalada por Richard Sakwa: «El liberalismo es la más universal de las ideologías y, no obstante, paradójicamente, es también la que posee una forma más nacional —característica que reconocieron John Stuart Mill, Jules Michelet y Guiseppe Mazzini al convertirse en los defensores intelectuales del nacionalismo liberal—» (Sakwa, 1998).

cerlo, es preciso analizar una ambigüedad en el argumento de los nacionalistas liberales.

Los nacionalistas liberales argumentan que se producen varios beneficios cuando las personas en el interior de una comunidad política comparten un sentimiento de vínculo debido a su condición de nación. Sin embargo, sabemos que este sentimiento de vínculo común debido a la condición de nación no es algo «natural» y también sabemos que no ha existido siempre. En muchos Estados-nación, la idea de que todos los residentes del territorio comparten, o deben compartir, la misma identidad nacional es una idea comparativamente reciente, cuya antigüedad se remonta, como mucho, a unos pocos siglos y que costó mucho tiempo lograr que arraigara en la imaginación popular. Dicho de otra forma, los Estados-nación no aparecieron en el principio de los tiempos y tampoco surgieron de la noche a la mañana: son el producto de meticulosas políticas de construcción nacional, adoptadas por los Estados para difundir y robustecer el sentimiento vinculado a la condición de nación. Estas políticas incluyen currículos educativos nacionales, respaldo para unos medios de comunicación nacionales, la adopción de símbolos nacionales y de leyes sobre una lengua oficial, leyes de ciudadanía y de naturalización, etc. Por esta razón, quizá sea mejor describir a estos Estados como «Estados de construcción nacional» o como Estados «nacionalizantes» en lugar de hacerlo como «Estados-nación».[7] La exitosa difusión de una identidad nacional común es, en muchos países, un logro contingente y precario, un proceso en curso, de ninguna manera un hecho conseguido.

Sin duda, en algunos países, estas políticas de construcción nacional han tenido un éxito sorprendente. Consideremos Francia o Italia. ¿Quién podría haber predicho en 1750 que prácticamente todo el mundo en el interior de las actuales fronteras de Francia o Italia compartiría una lengua y un sentimiento vinculado a la condición de nación? En muchos países, sin embargo, estas políticas de construcción nacional han encontrado la resistencia de minorías de considerable tamaño y fuerte concentración territorial, sobre todo en aquellos casos en que esas minorías habían ejercido históricamente algún grado de autogobierno que les fue arrebatado en el momento de su incorporación al Estado mayor. Como ya hemos señalado antes, es frecuente que estas minorías se consideren a sí mismas «naciones internas» y que se movilicen en función de planteamientos nacionalistas para adquirir o volver a adquirir derechos de autogobierno.

7. Véase Brubaker, 1996, para un sólido desarrollo de este argumento.

A menudo, estos nacionalismos minoritarios entran en conflicto directo con el nacionalismo estatal, ya que los objetivos de éste consisten en promover una identidad nacional común en todo el Estado. De hecho, estos nacionalismos minoritarios son, con frecuencia, el primer objetivo del nacionalismo estatal y de las políticas de construcción nacional. A fin de cuentas, es habitual que los miembros de la mayoría tengan ya algún sentimiento compartido vinculado a su condición de nación, sentimiento que se refleja en la cultura pública y que no necesita de ningún estímulo ni presión para lograr la identificación. Las políticas de construcción nacional tienen a veces la finalidad de contribuir a que los miembros perjudicados o marginados de la nación se acerquen a la tendencia principal, aunque también van dirigidas a aquellas personas que en absoluto se consideran miembros de la nación mayor —es decir, las pertenecientes a una minoría nacional— para tratar de eliminar su sentimiento de constituir una nación distinta dentro del Estado mayor.

Esto plantea la siguiente pregunta, bien recogida en el título del célebre artículo de Walker Connor: los Estados-nación, ¿son «constructores o destructores de naciones»? (Connor, 1972). En realidad, son ambas cosas. Por regla general, los Estados-nación han intentado construir un sentimiento vinculado a la condición de nación mediante el expediente de destruir cualquier sentimiento preexistente y distinto en las minorías nacionales que estuviese vinculado a la condición de nación. Podemos observar esto en la generalizada coerción que el gobierno francés ejerció en el siglo XIX contra los bretones y los vascos y podemos verlo hoy en día en las políticas adoptadas por el antiguo gobierno eslovaco contra las etnias húngaras, o en las seguidas por el gobierno lituano contra las etnias rusas.

Esto plantea una importante pregunta que la bibliografía sobre teoría política ha descuidado notablemente, incluso entre quienes hacen hincapié en el carácter central y la importancia de la identidad nacional para la democracia liberal. ¿Qué deberíamos hacer en los Estados que contienen dos o más naciones, y en los cuales el nacionalismo estatal entra en conflicto directo con el nacionalismo minoritario y trata de socavarlo? ¿Deberíamos apoyar la construcción nacional del Estado si ello implica la destrucción nacional de la minoría?

Plantear de esta forma la pregunta presupone que los nacionalistas liberales no se limitan a defender los Estados-nación en la forma en que actualmente existen, sino que también defienden la legitimidad de los programas de construcción nacional. Esto no siempre queda claro en los textos: algunos autores toman la existencia de los Estados-nación como algo dado y no

dicen nada acerca de qué puede hacerse —si es que puede hacerse algo— para conferirles realidad. No obstante, como ya indicamos anteriormente, la esencia del nacionalismo se relaciona precisamente con los movimientos políticos y con las políticas públicas que intentan garantizar en forma activa que los Estados sean de hecho «Estados-nación» en los que el Estado y la nación coincidan. Cualquier teoría del nacionalismo, liberal o de otro tipo, debe por tanto abordar la cuestión de qué medidas son legítimas para tratar de generar una mayor coincidencia entre el Estado y la nación.[8] Y al reflexionar sobre esta cuestión, debemos reconocer que la construcción nacional estatal está con frecuencia relacionada con la destrucción de la *minoría* nacional.

Podría pensarse que este conflicto no es tan grave como lo hemos presentado. A fin de cuentas, los ejemplos de nacionalismo estatal que acabamos de dar difícilmente pueden considerarse ejemplos del tipo de construcción nacional que apoyan los nacionalistas liberales contemporáneos. Tanto en el caso de la Francia del siglo XIX como en el de la Eslovaquia de la década de 1990, las políticas de construcción nacional se aplicaron de forma coercitiva, violando los derechos civiles y políticos básicos de las personas (por ejemplo, los derechos de libre asociación y de libertad de prensa, el derecho a presentarse como candidato a un cargo público, etc.). Difícilmente podría sorprendernos que estas formas de nacionalismo estatal redundaran en una destrucción nacional. Sin embargo, los nacionalistas liberales contemporáneos sólo apoyarían unas políticas de construcción nacional estatal que respetaran los derechos humanos básicos de las personas y cabría esperar que estas formas más moderadas y liberales de nacionalismo estatal no condujeran a una «destrucción nacional».

Por desgracia, el conflicto entre el nacionalismo estatal y el nacionalismo minoritario no desaparece ni siquiera en el caso de que el nacionalismo es-

8. Wayne Norman ha argumentado extensamente que la verdadera tarea de los teóricos políticos en lo que se refiere a teorizar sobre el nacionalismo no consiste en evaluar los méritos de los Estados-nación en tanto que instituciones, sino más bien en valorar los méritos de la construcción nacional como práctica política. Argumenta que los teóricos políticos han ignorado casi por completo este aspecto del nacionalismo (Norman, 1996; 1999). Por ejemplo, Craig Calhoun señala que, a pesar de que muchos liberales del siglo XIX respaldaban los Estados-nación, «fueron incapaces de abordar los procesos que dan origen a las identidades nacionales y que animan (u obligan) a las poblaciones que viven en un territorio cualquiera a adoptar identidades, lenguas y estilos de vida más o menos similares» (Calhoun, 1997, pág. 87). En general, lo mismo puede decirse de los actuales teóricos del nacionalismo. Véase también el Capítulo 1.

tatal se atenga a los límites que marcan los derechos humanos. Como ya he señalado en el Capítulo 4, son varias las formas por las que el Estado puede despojar sistemáticamente de sus derechos a las minorías nacionales sin que exista violación de sus derechos civiles y políticos individuales. Esto incluye las políticas de asentamiento y migración, la manipulación de las fronteras y las competencias de las subunidades políticas internas, así como las políticas de protección de una lengua oficial. Estas políticas han constituido uno de los elementos comunes a los programas de «construcción nacional» emprendidos por los Estados occidentales.[9] Estas políticas, concebidas para fijar los territorios de las minorías, socavar sus instituciones políticas y educativas, e imponer un único idioma común, han sido importantes instrumentos de la construcción nacional estatal. Y aunque sean menos coercitivas que las políticas practicadas en Francia durante el siglo XIX y no impliquen la violación de los derechos individuales básicos, no tienen un carácter menos «destructor de la nación» por sus intenciones o sus resultados.

El hecho de que la construcción nacional estatal pueda redundar en la destrucción nacional de la minoría incluso en el caso de que se realice observando los límites impuestos por una constitución liberal democrática contribuye a explicar por qué el nacionalismo minoritario continúa siendo una poderosa fuerza en el interior de las democracias occidentales y por qué la secesión es aún una cuestión viva en diversas regiones (como, por ejemplo, Flandes, Quebec, Cataluña, o Escocia). Las minorías nacionales no se sentirán seguras, con independencia de cuán intensamente se protejan sus derechos civiles y políticos individuales, a menos que el Estado renuncie explícitamente y para siempre a cualquier intención de compromiso con este tipo de políticas de construcción nacional estatal. Esto significa, en efecto, que el Estado tiene que renunciar para siempre a la aspiración de convertirse en un «Estado-nación» y aceptar en vez de eso que es, y que seguirá siendo, un «Estado-multinación».

Por consiguiente, los nacionalistas liberales no pueden rehuir el conflicto entre el nacionalismo estatal y el nacionalismo minoritario. Y por tanto la pregunta se mantiene: ¿es admisible la construcción nacional estatal cuando

9. Y de un modo diferente, han constituido también uno de los elementos comunes a las políticas de construcción nacional emprendidas por el bloque comunista. Véase el relato que hace Walker Connor respecto al modo en que los dirigentes comunistas resolvieron las cuestiones relacionadas con la política de asentamiento, las manipulaciones electorales y las políticas lingüísticas, elementos que, en su totalidad, constituyeron instrumentos políticos clave en el enfoque con el que los comunistas abordaron las cuestiones relativas a las minorías nacionales. Véase Connor, 1984.

implica la destrucción nacional de la minoría? Como ya advertimos anteriormente, es notable lo poco que se ha escrito sobre esta cuestión. En cierto sentido, es comprensible que se haya pasado por alto esta pregunta. El conflicto entre el nacionalismo estatal y el nacionalismo minoritario pone a los defensores del nacionalismo liberal en un grave apuro. Si es de hecho deseable que los Estados sean Estados-nación, esto parece entonces no dejar más que dos opciones poco atractivas a los países en que existen dos o más grupos nacionales: o bien los Estados multinacionales se separan para permitir que todos los grupos nacionales formen su propio Estado-nación mediante la secesión y un nuevo trazado de las fronteras; o bien se permite al grupo nacional más grande o más poderoso dentro de cada Estado multinacional utilizar el nacionalismo estatal para destruir todas las identidades nacionales competidoras. La primera opción es obviamente poco realista en un mundo en el que existen muchas más naciones que Estados posibles y en el que muchos grupos nacionales se hallan entremezclados en un mismo territorio, con lo que sería catastrófico tratar de poner en práctica esta posibilidad.[10] Sin embargo, la segunda opción parece arbitraria e injusta y difícilmente coherente con el principio subyacente de que las identidades nacionales merecen respeto y reconocimiento.

Enfrentados a este dilema, los nacionalistas liberales han respondido de varias maneras. Algunos simplemente pasan por alto el problema. Otros cogen el toro por los cuernos y argumentan que de hecho, siempre que fuera posible, los Estados multinacionales deberían ser divididos en Estados-nación (por ejemplo, Walzer, 1992c). Otros incluso han argumentado que, si se les concede un cierto grado de respeto por parte de la sociedad mayor, las minorías nacionales pueden ser persuadidas a renunciar al sentimiento vinculado a su «condición de nación», de modo que se integren en la nación dominante (por ejemplo, Miller, 1995). Las pruebas existentes hasta la fecha sugieren que esta esperanza es poco realista. En todas las democracias occidentales (y, de hecho, en todas las democracias del mundo) las minorías nacionales han insistido más, no menos, en su condición de naciones y en sus derechos nacionales. Esta esperanza es poco realista precisamente por las razones que los propios nacionalistas liberales han adelantado: a saber, que las personas tienen un profundo apego a su propia identidad y cultura nacional, así como un profundo deseo de participar en política en su lengua

10. Aquí sobrevolamos rápidamente una cuestión muy compleja —a saber, la del derecho a la secesión— que ha sido tema de muy recientes debates. Véanse, por ejemplo, Buchanan, 1991; Lehning, 1998; Moore, 1998.

vernácula. De hecho, si volvemos a examinar los argumentos nacionalistas liberales que se han debatido en el apartado 2, todos ellos parecen aplicarse con igual fuerza tanto a las naciones minoritarias como a las naciones dominantes.

Además, la condición mínima para conceder «respeto» a las minorías nacionales es la de protegerlas de las injustas políticas de destrucción nacional que hemos examinado más arriba. Sin embargo, los tipos de medidas que se necesitan para protegerlas de esas políticas son precisamente aquellas que implican reafirmar entre la minoría el sentimiento de pertenencia a una nación diferente. Para evitar injustas políticas de asentamiento, por ejemplo, las minorías nacionales pueden realizar ciertas reclamaciones territoriales —subrayando que algunas tierras tienen que reservarse para su exclusivo uso y beneficio—. O pueden pedir que se pongan en marcha algunas medidas tendentes a desincentivar la inmigración. Por ejemplo, podría exigirse a los inmigrantes que superasen unos prolongados requisitos de residencia antes de poder votar en las elecciones locales o regionales. O podría impedirse que hiciesen efectivos sus derechos lingüísticos —es decir, se les podría exigir que su asistencia a los colegios se realizase en la lengua local, en vez de disponer de una educación en su propia lengua financiada con fondos públicos—. Del mismo modo, los tribunales y los servicios públicos podrían operar en la lengua local. Todas estas medidas tenderían a reducir el número de inmigrantes llamados a instalarse en el territorio de la minoría nacional y a garantizar que aquellos que viniesen estuvieran dispuestos a integrarse en la cultura local. Del mismo modo, para evitar que se las despoje de sus derechos políticos, las minorías nacionales han de ver garantizados sus derechos en cosas tales como el autogobierno, la representación política basada en el grupo, el veto en las cuestiones que afecten directamente a la supervivencia de su cultura, etc. Y para evitar la injusticia lingüística, las minorías nacionales podrían exigir que su lengua tuviese categoría de lengua oficial, al menos en su propia región.

Todas estas exigencias, que se encuentran en la raíz del nacionalismo minoritario en todo el mundo, proporcionan las pruebas evidentes que permiten saber si un Estado ha renunciado a la aspiración de un común sentimiento vinculado a la condición de nación y aceptado, en su lugar, su realidad multinacional. Todas ellas implican, en efecto, que una minoría nacional no sólo tiene derecho a no participar en las políticas de construcción nacional estatal, sino también a dedicarse a impulsar su propia forma concurrente de construcción nacional minoritaria con el fin de mantenerse como sociedad diferente y autogobernada al lado del grupo nacional dominante.

Y hay pruebas claras de que las minorías nacionales no se sentirán seguras en el interior de los Estados mayores a menos que se satisfagan este tipo de demandas. Por consiguiente, la idea de que las minorías nacionales pueden ser persuadidas de la conveniencia de su integración en la nación dominante parece bastante ingenua. El nacionalismo minoritario seguirá siendo tan resiliente como el nacionalismo estatal y por prácticamente las mismas razones.

¿Dónde deja esto al nacionalista liberal? Habitualmente los nacionalistas liberales han argumentado que debido a la importancia que tiene la identidad nacional para la libertad y la dignidad de las personas y a que una identidad nacional común es capaz de promover muchos de los legítimos valores liberal-democráticos, es moralmente deseable que las naciones y los Estados coincidan. Sin embargo, esta postura parece ahora tirar piedras sobre el tejado de los propios nacionalistas liberales. Promover una identidad nacional común destruyendo, al mismo tiempo, la nacionalidad minoritaria es un tanto hipócrita (y a menudo poco realista). Y sin embargo, no podemos esperar que todas las minorías nacionales tengan su propio Estado.

Desde nuestro punto de vista, esto no exige abandonar las intuiciones del nacionalismo liberal, pero sí que exige volver a formular el objetivo. Las identidades nacionales son importantes y existen beneficios en el hecho de crear unidades políticas en las que puedan ejercer el autogobierno los grupos nacionales. Sin embargo, las «unidades políticas» pertinentes no pueden ser los Estados. Debemos pensar en un mundo, no de Estados-nación, sino de Estados multinacionales. Si el nacionalismo liberal tiene que ser un enfoque viable y defendible en el mundo de hoy, debemos renunciar al tradicional objetivo del nacionalismo liberal —a saber, la aspiración a un común sentimiento vinculado a la condición de nación dentro de cada Estado— y pensar en cambio en los Estados como en federaciones de pueblos autogobernados, federaciones cuyas fronteras hayan sido trazadas y sus poderes distribuidos de tal forma que se permita que todos los grupos nacionales ejerzan algún grado de autogobierno.

Podríamos llamar «federalismo multinacional» a este nuevo objetivo; en muchas democracias occidentales se observa un claro movimiento en la dirección de ese modelo (por ejemplo, en España, en Bélgica, en Gran Bretaña, o en Canadá). Sin embargo, hasta el momento, no se ha escrito prácticamente nada sobre la teoría política de semejante federación multinacional. No existe ninguna teoría política sobre la forma apropiada de trazar las fronteras o dividir los poderes en el interior de los Estados multinacionales,

ni tampoco sobre las formas y los límites del autogobierno que las minorías nacionales deberían ejercer.[11]

4. Sobre la necesidad de un concepto más cosmopolita de la teoría política

Hasta ahora, hemos analizado las razones que explican por qué los Estados-nación han constituido las tradicionales unidades de la teoría política liberal y también las razones de por qué el nacionalismo minoritario seguirá siendo una fuerza poderosa en el futuro. Sin embargo, incluso en el caso de que aceptemos estos argumentos, esto no significa negar el hecho obvio de que necesitamos instituciones políticas internacionales que trasciendan las fronteras lingüísticas y nacionales. Necesitamos esas instituciones no sólo para bregar con la globalización económica, sino para tratar también los problemas medioambientales comunes y las cuestiones de seguridad internacional. Este hecho es ampliamente aceptado incluso por quienes siguen subrayando el carácter central de la condición de nación y de las identidades nacionales en el mundo moderno.

En la actualidad, estas organizaciones transnacionales manifiestan un gran «déficit democrático» y tienen poca legitimidad pública a los ojos de los ciudadanos. Se estructuran básicamente en torno a relaciones intergubernamentales, con poca o ninguna participación directa de los ciudadanos individuales. Además, estas instituciones han evolucionado de forma *ad hoc*, cada una en respuesta a una necesidad particular, sin ninguna teoría o modelo subyacente de los tipos de instituciones transnacionales que queremos tener, sin noción de cómo deberían gobernarse, o de cómo deberían relacionarse unas con otras, o de qué tipos de principios deberían regular sus estructuras o sus acciones.

En resumen, pese a que tenemos un número cada vez mayor de instituciones transnacionales que ejercen una influencia creciente en nuestras vidas, no tenemos una teoría política de las instituciones transnacionales. Tenemos teorías bien desarrolladas sobre qué tipos de principios de justicia deberían ser puestos en práctica por las instituciones del Estado-nación; teorías bien desarrolladas sobre qué clases de derechos políticos deberían tener los ciudadanos respecto de estas instituciones nacionales; y teorías bien

11. Para un tanteo inicial que nos permita avanzar en la dirección de esta teoría, véanse Norman, 1994; Baubock, 2000; Tully, 1995; y también el Capítulo 5 de este volumen.

desarrolladas sobre qué tipos de lealtades y compromisos deberían observar los ciudadanos respecto de estas instituciones. Por el contrario, pocas personas tienen una idea clara respecto a qué principios de justicia, qué niveles de democratización o qué normas de lealtad deberían aplicarse a las instituciones transnacionales.

Está cada vez más claro, por tanto, que no podemos seguir considerando el Estado-nación, o las naciones minoritarias, un contexto único o dominante para la teoría política. Necesitamos un concepto más cosmopolita de democracia y de forma de gobierno que explícitamente aborde estas cuestiones. Quizá la obra más importante en este campo sea la que expone el modelo de «gobierno cosmopolita» de David Held (Held, 1995). El argumento cosmopolita de Held se puede estructurar en función de tres intereses: a) el principio de autonomía individual; b) la legitimidad política; y c) el derecho público democrático. Held argumenta que el marco del Estado-nación no puede seguir garantizando estos tres principios. Primero bosquejaremos el argumento que Held plantea en cada uno de estos puntos y después pasaremos a debatir las dificultades a que debe enfrentarse esa teoría política cosmopolita.

a) La autonomía individual

El argumento de Held parte de la premisa de que el objetivo de la teoría política normativa es garantizar la autonomía del individuo en su contexto político. La autonomía debe entenderse como «la capacidad de los seres humanos para razonar de forma autoconsciente, reflexionar sobre sí mismos y autodeterminarse» (Held, 1995, pág. 151). Held está de acuerdo con los nacionalistas liberales en que el predominio histórico del Estado-nación liberal democrático en la teoría política puede explicarse en parte por su capacidad para garantizar la participación política y la libertad individual mediante procedimientos de gobierno representativo y limitado, lo que, a su vez, permite la autonomía individual. Sin embargo, argumenta que, en nuestros días, la capacidad del Estado-nación para proteger la autonomía individual ha desaparecido y que, por el contrario, los Estados-nación han empezado a integrarse en regímenes económicos, militares y jurídicos de carácter transnacional. En un plano menos institucionalizado, también señala una creciente interdependencia internacional, interdependencia que se presenta en forma de globalización de la cultura, de los medios y de la comunicación. Esta interdependencia transnacional se ha incrementado hasta

tal extremo que la capacidad de los Estados-nación para determinar cuestiones cruciales sobre las oportunidades vitales de sus miembros ya no puede seguir dándose por supuesta. Y por consiguiente, la confianza en el Estado-nación y la participación en sus estructuras y procedimientos democráticos internos no es ya suficiente para garantizar la autonomía individual.

b) La legitimidad política

Los nacionalistas liberales argumentan que una de las virtudes de los Estados-nación estriba en que el procedimiento de las elecciones nacionales y de la deliberación política nacional proporciona una sólida base para la legitimación del ejercicio del poder político por parte del Estado-nación. Sin embargo, dado que, según señala Held, los Estados-nación están hasta tal punto integrados en regímenes transnacionales que los parlamentos nacionales no tienen ya la última palabra en muchas de las decisiones políticas, el crucial proceso de legitimación de estas decisiones se encuentra en peligro. No existe un procedimiento de deliberación colectiva o de formación compartida de la voluntad que preceda, configure y por consiguiente contribuya a legitimar esas decisiones. Para restablecer los requisitos democráticos de responsabilidad y, por tanto, la legitimidad, es preciso reconsiderar cuál es la comunidad política pertinente. A medida que los regímenes transnacionales adquieran relevancia, la legitimidad política sólo podrá restablecerse desarrollando formas para que los ciudadanos estén representados y participen en ellas.

A diferencia de aquellos a quienes llama «hiperglobalizadores», Held acepta que el Estado-nación no desaparecerá. Su modelo de cosmopolitismo reserva un espacio para los Estados-nación y les concede un importante papel en cuanto a la representación de sus miembros. Sin embargo, insiste en que deberán compartir el espacio político con otros centros de toma de decisiones cuya base esté formada por las ONG, las ONGI, las Organizaciones Internacionales, y demás, cada una de las cuales proporcionará una ubicación para la acción política democrática.

c) Derechos y derecho público democrático

Como ya hemos señalado antes, la necesidad de instituciones transnacionales es algo ampliamente aceptado, como lo es la necesidad de hallar un

modo para que resulten más accesibles y sea más fácil que rindan cuentas ante los ciudadanos. Sin embargo, no está nada claro cómo podemos «democratizar» estas instituciones, e incluso una consideración superficial de los obstáculos que se oponen a esa democratización puede conducir rápidamente al pesimismo.

Held no contesta a esta pregunta de forma directa, pero se acerca a ella de manera indirecta, centrándose en los derechos necesarios para garantizar la autonomía individual. Estos derechos forman la base de lo que él llama «derecho público democrático», figura que debería regular todas las instituciones políticas, nacionales o transnacionales. A su entender, en vez de preguntar cómo debemos democratizar las instituciones nacionales o transnacionales existentes, deberíamos discernir primero el contenido de estos derechos y del derecho público democrático y entonces preguntar qué formas de instituciones y de participación concuerdan con el valor fundamental de la autonomía individual.

En la mayoría de las teorías políticas y, desde luego, en la teoría nacionalista liberal, es habitual que los derechos se entiendan como derechos de ciudadanía y por eso están vinculados al Estado como al proveedor o garante de esos derechos. Sin embargo, Held sugiere que los derechos deberían entenderse como «derechos que confieren poder y [como] asignaciones de competencia» (Held, 1995, pág. 223). Esto puede estar relacionado con un Estado-nación, pero también con las instituciones transnacionales. Se entiende que estos derechos proporcionan autonomía individual en siete «sedes de poder» relacionadas y a veces superpuestas (Held, 1995, págs. 176 y sigs.):

- el *cuerpo*, que hace referencia al bienestar físico y emocional del individuo;
- el *bienestar*, que se refiere a los bienes y servicios a los que el individuo puede acceder en la comunidad;
- la *cultura y la vida cultural,* como expresión del interés público, la identidad, las costumbres locales y el diálogo comunal;
- las *asociaciones cívicas*, que se refieren a las instituciones y organizaciones de la sociedad civil;
- la *economía*, que se refiere a la organización de la producción, la distribución, el intercambio y el consumo de bienes y servicios;
- el ámbito de las *relaciones coercitivas y de la violencia organizada*, que, en el marco del Estado-nación, era incumbencia del Estado, encargado de garantizar la paz y el orden en la comunidad;

- la esfera de las *instituciones reguladoras y legales*, esfera que se refiere a la coordinación de las diferentes subunidades en un único marco societal.

El objetivo de los derechos es garantizar una distribución de poder equitativa o «simétrica» en cada una de estas «sedes». El poder en este contexto se define como «la capacidad de los agentes sociales, de los organismos y de las instituciones para mantener y transformar su entorno». Si las relaciones de poder son asimétricas, entonces se erosiona la autonomía individual. Como dice Held, «la producción y la distribución asimétrica de las oportunidades vitales limita y erosiona las posibilidades de participación política» (Held, 1995, págs. 170-171). Y para garantizar que la autonomía se mantenga en cualquier sede de poder dada, impone un cierto número de condiciones: el acceso a cada sede de poder debe estar abierto, deben garantizarse en ellas las oportunidades y los resultados de cada estructura de poder no deberían estar sesgados en favor de ciertos grupos de interés.

¿En qué contribuye todo esto a concebir una democracia más cosmopolita? Consideremos las esferas del cuerpo individual y de la economía. Es de común conocimiento que la industrialización de la economía generó uno de los principales retos para la autonomía individual, a saber, el de una clase social y una estratificación social basadas en el capital, lo que (pre)determinó las capacidades individuales de participación política. Sin embargo, según Held, los retos que hoy en día, en una era de globalización, plantea la economía a la igualdad política, son de carácter más general que el impacto inmediato de las desigualdades económicas. Por ejemplo, la institucionalización de los mercados libres, bien sea a través de acuerdos de mercado libre (como el Tratado de Libre Comercio Norteamericano), bien sea a través de organizaciones de control como el Fondo Monetario Internacional o la Organización Mundial del Comercio, puede erosionar seriamente la democracia. Además de las obvias limitaciones que el FMI impone a los gobiernos nacionales de los países deudores, Held argumenta que los gobiernos nacionales se encuentran presionados para no interferir con excesiva dureza en la acumulación de capital. En la era de la globalización, los grandes empleadores pueden burlar la mayoría de las políticas nacionales que restringen la acumulación de capital simplemente trasladándose a mercados extranjeros con costes de producción y mano de obra más baratos. Por el contrario, la mano de obra tiene menos movilidad. Esto no sólo representa una amenaza para la legitimidad política, por las razones que hemos examinado anteriormente, sino que también crea unas relaciones de poder asimétricas entre los agentes económicos. Por otra parte, una mirada más minu-

ciosa al cuerpo como sede de poder, ilustra la necesidad de algunas otras formas de gobierno cosmopolita. Esta esfera se refiere a la provisión y búsqueda de las necesidades y placeres corporales, así como al ámbito de la reproducción biológica, uno de cuyos cruciales aspectos es el del derecho a elegir o a rechazar la maternidad o paternidad. Podríamos hablar de una estructura claramente asimétrica si se negara a las mujeres el derecho y los medios para decidir si desean tener un hijo o no. De ahí que el acceso a la contracepción sea crucial, al igual que lo es, en otros contextos, la posibilidad de tener más de un hijo. Esto último se ha vuelto difícil para las mujeres de países muy poblados como China y algunos países africanos. Las plazas en los jardines de infancia pueden verse restringidas a un hijo por familia, lo que obliga a los padres, bien a recurrir a las estructuras de una familia amplia, bien a asumir que uno de los progenitores, tradicionalmente la madre, tenga que quedarse en casa para mantener al segundo hijo. Aunque muy elogiadas por las organizaciones internacionales, dada la superpoblación de estas regiones, estas políticas despojan no obstante a las mujeres de su derecho a adoptar decisiones cruciales de forma autónoma.

Esto sugiere que es preciso tener en cuenta al individuo si el derecho público democrático pretende resultar efectivo y que la confianza en los Estados-nación como instancia de representación de sus miembros en el ámbito internacional no garantiza la democratización de la esfera corporal. Dar más representación o derechos de veto a los Estados-nación en el seno de las organizaciones internacionales contribuirá escasamente a mejorar las circunstancias democráticas en que viven sus ciudadanos.

Por tanto, para garantizar la autonomía, es preciso establecer los derechos en función de cada sede de poder. El derecho público democrático responde a las nuevas condiciones de poder e interdependencia de cada sede de poder y trata de crear un sistema de derechos que impida la aparición de un poder asimétrico.

Éste es sólo un breve bosquejo del enfoque de Held, un esquema que excluye muchos de los aspectos institucionales específicos, pero quizá se ha dicho ya lo suficiente para ver dónde se encuentran los puntos fuertes y los débiles, al menos por lo que hace referencia a su comparación con el enfoque nacionalista liberal. El principal punto fuerte del modelo de Held, pensamos, es el hecho de que reconozca la realidad de que la instancia política democrática debe trascender el plano de las naciones si es que los ciudadanos han de poder decir algo significativo sobre las circunstancias de sus vidas.

Sin embargo, la dificultad principal estriba en que Held no proporciona una verdadera explicación de las condiciones previas que hacen posible

esa instancia política democrática. Como hemos visto, uno de los principales argumentos planteados por los nacionalistas liberales sostiene que la condición de nación aún funciona como fundamento de la solidaridad entre sus miembros debido a que «constituye un sujeto político colectivo —un "nosotros"— con capacidad para actuar de forma colectiva durante largos periodos de tiempo» (Canovan, 1996, pág. 72). La condición de nación funciona como una «batería» para el Estado-nación, como un generador de energía (Canovan, 1996, pág. 80). Proporciona la solidaridad y la confianza necesarias para mantener relaciones de redistribución y de gobierno democrático. Según la explicación nacionalista liberal, toda entidad que se proponga proporcionar el marco para un Estado del bienestar de naturaleza liberal democrática necesita este tipo de espíritu comunal para ser eficaz.

El modelo de gobierno cosmopolita propuesto por David Held no se pronuncia en la mayor parte de estas cuestiones de identidad colectiva y de justicia social. Existen auténticas identidades transnacionales, basadas en el sentido individual de pertenencia a la comunidad global. Pensemos, por ejemplo, en los miembros de Greenpeace que protestan contra la explotación de los recursos del océano Antártico debido al daño medioambiental que esto puede causar. Cuando actúan de esta forma, estos individuos no se perciben a sí mismos como ciudadanos pertenecientes a una nación en particular, sino más bien como miembros de Greenpeace, es decir, de una organización global que presiona contra los perjuicios que se causan al medio ambiente global. Podemos pensar en otros ejemplos de identidades transnacionales relacionadas con algún asunto específico, identidades evidentes en el caso de la adhesión a valores como la protección del medio ambiente o la defensa de los derechos humanos. Richard Falk, por ejemplo, considera que los grupos como Amnistía Internacional y la labor que realizan son expresión de una sociedad civil transnacional provista de una auténtica identidad (Falk, 1995).

Por lo tanto, una opción sería tratar de fundar el edificio en estas identidades transnacionales relacionadas con un asunto específico, utilizándolas como cimientos para el tipo de solidaridad y confianza que exigen la justicia y la democracia. Sin embargo, el problema estriba en que la democracia nos exige que confiemos en personas que no comparten ni nuestros intereses ni nuestros objetivos y que hagamos sacrificios en su favor. El surgimiento de identidades transnacionales relacionadas con un asunto específico puede explicar por qué los miembros de Greenpeace están dispuestos a hacer sacrificios por el medio ambiente en todo el mundo, pero no nos explica por

qué los miembros de Greenpeace están dispuestos a hacer sacrificios en favor de, digamos, minorías etnoculturales de todo el mundo, en particular en favor de aquellas que puedan exigir el derecho a dedicarse a prácticas dañinas para el medio ambiente. La democracia exige la adjudicación de los intereses en conflicto y, por consiguiente, funciona mejor cuando existe algún tipo de identidad común que transcienda esos intereses en conflicto. Dentro de los Estados-nación, una identidad nacional común transciende idealmente las diferencias entre los grupos favorables al desarrollo y los favorables a la conservación del medio ambiente y permite cierto grado de confianza y solidaridad entre ellos. Resulta difícil apreciar qué es lo que puede realizar esta misma función en el plano transnacional.

Una segunda opción para democratizar las instituciones transnacionales consiste en contar con las identidades nacionales existentes y en buscar formas de hacer que las instituciones internacionales deban atender sus responsabilidades a través de los Estados-nación. Éste es el modelo que siguen las Naciones Unidas y las organizaciones internacionales relacionadas con la ONU y se podrían imaginar formas para consolidar la exigencia de responsabilidades a las instituciones transnacionales a través de los Estados-nación (por ejemplo, dando a los Estados-nación poderes de veto sobre las decisiones de las instituciones transnacionales, o exigiendo que las decisiones de las instituciones transnacionales se debatan públicamente en cada contexto nacional). De esta forma, los ciudadanos podrían tener una sensación de cierto control sobre las instituciones transnacionales a través de los procesos normales de participación política nacional.

Sin embargo, debemos recordar que muchos Estados-nación no son muy democráticos. Aunque el Estado-nación pueda proporcionar condiciones fértiles para el cultivo de la democracia liberal, el mero hecho de que una instancia política sea un Estado-nación no garantiza en nada la existencia de procedimientos liberal democráticos. De ahí que, si los ciudadanos sólo pueden influir en las instituciones transnacionales a través de sus Estados-nación, pueda suceder que esto no democratice realmente el sistema, dado que el mundo está básicamente compuesto por Estados autocráticos (Bobbio, 1995).

Una tercera opción para la democratización del sistema transnacional es la de ampliar la gama de representantes con derecho a «sentarse en la mesa». En vez de un enfoque centrado en el Estado en lo que a la representación en las organizaciones internacionales se refiere, Held propone que se establezca una segunda cámara en las Naciones Unidas en la que podrían estar representadas, por ejemplo, las ONG, las ONGI y las minorías etnico-

culturales.[12] Al ampliar el grupo capaz de tomar decisiones los individuos podrían estar mejor representados. Como consecuencia, la primordial preocupación por la autonomía individual se vería reforzada por la concesión al individuo de un modo de participación política que superase el marco del Estado-nación. Además, esto contribuiría a contrarrestar la preocupación causada por el hecho de que, con frecuencia, los Estados-nación no representan a muchos de sus propios ciudadanos. Esta preocupación es particularmente importante en los Estados no democráticos, pero sabemos que incluso las democracias pasan sistemáticamente por alto los intereses de algunas de sus minorías en los escenarios internacionales. El atractivo de este modelo reside en su combinación de componentes subnacionales, nacionales y transnacionales. Sin embargo, sigue existiendo el problema de cómo desarrollar el género de identidad y de solidaridad comunes que resulta necesario para establecer y conservar este tipo de democracia cosmopolita.

5. Conclusión

En este capítulo, hemos examinado las demandas relacionadas con la importancia de tres niveles distintos de comunidad política y de instancia política: las naciones minoritarias subestatales, los Estados-nación y las instituciones transnacionales. Desde nuestro punto de vista, necesitamos una teoría que haga justicia a todos estos niveles (y a otros también).[13] Hasta la fecha, pocos teóricos han logrado combinar con éxito estos niveles, en parte porque es frecuente que se los considere instancias cuya característica intrínseca es la de competir por el poder, los recursos y la lealtad. Las personas que desean defender la importancia del nacionalismo minoritario, por ejemplo, a menudo suponen que esto exige rebajar la importancia de los Estados-nación o de las instituciones transnacionales.

Pero, en realidad, es frecuente que estos niveles se refuercen mutuamente en vez de hacerse mutua competencia. Por ejemplo, Mary Kaldor argumenta que cualquier intento de resolver el conflicto de los Balcanes con

12. Véanse en Franck, 1997 y en Archibugi, 1995 algunas propuestas sobre el particular.

13. No hemos dicho nada en este artículo, por ejemplo, de la importancia de los gobiernos municipales, cuestión que, de forma igualmente sorprendente, también han pasado por alto los teóricos políticos. Para una crítica de los teóricos políticos en relación con este descuido, véase Magnusson, 1996; y también Young, 1990, capítulo 8.

las (decimonónicas) ideas del Estado-nación está destinado al fracaso desde el principio. Si todas las partes en conflicto operan con las anticuadas ideas de la soberanía del Estado-nación, el hecho de si el propio grupo controla o no el Estado se convierte casi en una cuestión de vida o muerte y el resultado es que ni las estructuras del Estado ni las minorías nacionales están seguras. En vez de eso, Kaldor argumenta en favor de una solución en un marco más amplio como el de la Unión Europea (Kaldor, 1995). En ese marco, las instituciones transnacionales contribuyen a reducir la amenaza que los Estados plantean a las minorías, y viceversa.

Dicho de otro modo, cada nivel de comunidad política e instancia política puede contribuir a garantizar la legitimidad del otro. Como hemos visto, los Estados-nación ya no pueden seguir protegiendo por sí mismos los intereses de sus ciudadanos y esto está llevando a las personas a cuestionar la legitimidad del Estado. Establecer unas instituciones transnacionales que funcionen bien, capaces de resolver los problemas que trascienden a los Estados-nación, no debería considerarse necesariamente un debilitamiento de los Estados-nación, sino más bien un acto que restaura su legitimidad al permitirles que se centren en aquellos objetivos que pueden resolver con éxito. De manera similar, el autogobierno de las minorías nacionales no se debería considerar una amenaza para los Estados, sino más bien una condición previa para su estabilidad a largo plazo.

Identificar estas potenciales formas de simbiosis nos podría ayudar a superar la mentalidad de todo o nada que aún predomina inconscientemente en la mayoría de los debates sobre las minorías, los Estados y las instituciones transnacionales, así como a estimular el desarrollo de una teoría política que haga justicia a la naturaleza de la política actual, caracterizada por sus múltiples capas.

10

SOBRE LA ERRÓNEA COMPRENSIÓN DEL NACIONALISMO*

Un hecho sorprendente de la historia del siglo xx es la tenacidad con que los grupos etnonacionales han mantenido su identidad diferenciada, sus instituciones y su deseo de autogobierno. En dicho siglo, ha habido pocos ejemplos de minorías nacionales —es decir, de grupos nacionales que comparten un Estado con grupos nacionales de mayor tamaño— que se hayan asimilado voluntariamente en la sociedad mayor.

Es frecuente que los norteamericanos pasen por alto este hecho, porque no distinguen a los inmigrantes de las minorías nacionales. Los inmigrantes eligen abandonar su cultura y su tierra natal originales y se trasladan como individuos o como familias a un país nuevo. Saben que ese desarraigo sólo tendrá éxito si se adaptan a su nuevo país, lo que incluye aprender su idioma y sus costumbres. Durante los últimos ciento cincuenta años, un gran número de inmigrantes de otros países se han asimilado voluntariamente a la corriente principal de la sociedad estadounidense, así que ellos, y sobre todo sus hijos, han pasado a ser plenos partícipes de sus instituciones económicas y políticas.

Los grupos de inmigrantes pocas veces dan lugar a movimientos nacionalistas. No piensan en sí mismos como en naciones separadas que conviven junto a la sociedad principal, ni tratan de establecer sus propios territorios autónomos ni sus propias instituciones políticas de autogobierno dentro de Estados Unidos. Esto es cierto incluso en el caso de los defensores de unos Estados Unidos más «multiculturales», puesto que principalmente exigen un mayor acomodo de la identidad étnica *en el interior* de las instituciones principales. Estas exigencias no son la prueba de un creciente nacionalismo,

* Un análisis de los libros de Liah Greenfeld, *Nationalism: Five Roads to Modernity* (Harvard University Press, 1992); Michael Ignatieff, *Blood and Belonging: Journeys into the New Nationalism* (Farrar, Straus, and Giroux, 1993); William Pfaff, *The Wrath of Nations: Civilization and the Furies of Nationalism* (Simon and Schuster, 1993) (trad. cast.: *La ira de las naciones*, Santiago de Chile, Andrés Bello, 1994); Yael Tamir, *Liberal Nationalism* (Princeton University Press, 1993).

aunque algunos críticos paranoides hayan sugerido eso, sino de un concepto de integración nuevo y más plural en el seno de la nación estadounidense (véase el Capítulo 7).

La única razón por la que un grupo inmigrante se sentiría inclinado a adoptar un programa político nacionalista sería que se le prohibiera la integración en la sociedad general a través de una segregación preceptiva y una discriminación legal. Por consiguiente, el nacionalismo no surgirá si se garantiza a los grupos inmigrantes iguales derechos civiles y políticos.

Sin embargo, no ocurre lo mismo con las minorías no inmigrantes —es decir, con los grupos cuyo territorio histórico ha sido incorporado a un Estado mayor, ya sea como resultado de la colonización, la conquista o la federación voluntaria—. Éstos son el tipo de grupos que dan origen a los conflictos nacionalistas en Europa. Rara vez se conforman con los derechos individuales civiles y políticos. Quieren el autogobierno, bien a través de una autonomía regional, bien como consecuencia de una secesión completa.

La inadecuación del modelo inmigrante para las minorías nacionales es clara, incluso en Norteamérica. Los quebequeses, las tribus indias, los portorriqueños y los nativos hawaianos han luchado todos (con éxito) por la obtención de alguna medida de autogobierno y de autonomía local. Es frecuente que los grupos cuya incorporación a un Estado mayor no se debe a que abandonaran su tierra natal y se trasladaran a un nuevo país, sino a que sus tierras fueron conquistadas o anexionadas, desarrollen una conciencia nacional diferente, incluso en el caso de que tengan libertad para asimilarse.

En resumen, al igual que no existen prácticamente casos de inmigrantes que se vuelvan nacionalistas, también existen muy pocos casos recientes de minorías nacionales que acepten la asimilación. Si nos centramos en las naciones territoriales, en vez de en los inmigrantes, el nacionalismo ha sido un factor constante en la historia del siglo xx.

Y sin embargo, el nacionalismo se sigue entendiendo muy mal y los movimientos nacionalistas surgidos en el extranjero, o incluso dentro de sus fronteras, han cogido sistemáticamente con la guardia baja a los dirigentes occidentales. Por esta razón, hay que recibir con los brazos abiertos la publicación de estos cuatro libros. Por desgracia, gran parte de lo que se ha escrito recientemente sobre el nacionalismo es tan oscurecedor como revelador.

Esto es particularmente cierto del libro de Michael Ignatieff, *Blood and Belonging*, y del de William Pfaff, *La ira de las naciones*, que ofrecen un análisis similar del nacionalismo. En el centro de ambos libros se encuentra la distinción entre nacionalismo «étnico» y nacionalismo «cívico». Las naciones «étnicas», como Alemania, definen la pertenencia en términos de as-

cendencia compartida, de modo que las personas pertenecientes a un grupo racial o étnico distinto (por ejemplo, los trabajadores invitados turcos de Alemania) no pueden adquirir la ciudadanía y ello con independencia de cuánto tiempo hayan podido vivir en el país. Las naciones «cívicas», como Estados Unidos, están en principio abiertas a cualquiera que viva en el territorio. El nacionalismo étnico es excluyente, el nacionalismo cívico es incluyente. Tanto Ignatieff como Pfaff argumentan que sólo el nacionalismo cívico es compatible con el liberalismo, la democracia y la paz.

Ésta es una distinción con la que estamos familiarizados y a ella recurren muchos de los autores que hoy escriben sobre el nacionalismo. Por tomar otro ejemplo, Thomas Franck distingue entre un «nacionalismo tribal romántico», al que describe como una especie de virus o «fiebre» que ha infectado muchas partes del mundo, y una forma anterior de nacionalismo, cuyo mejor ejemplo es el nacionalismo revolucionario estadounidense y francés, nacionalismo no fundado en la sangre o la cultura común, sino en principios políticos, en particular en los de libertad e igualdad. Mientras que el nacionalismo tribal romántico es una reacción iliberal, excluyente y defensiva contra la modernidad, la forma de nacionalismo propia de Estados Unidos y Francia es liberal, incluyente y progresista (Franck, 1997).

Este tipo de distinción es casi un tópico en la bibliografía sobre esta materia, pero es preciso manejarlo con cuidado, ya que fácilmente es malinterpretado o utilizado de forma indebida. Por ejemplo, todos estos autores equiparan el nacionalismo «étnico» con el nacionalismo «cultural». El nacionalismo cultural define a la nación en términos de su cultura común y el objetivo del movimiento nacionalista consiste en proteger la supervivencia de esa cultura. Los ejemplos de nacionalismo cultural incluyen el practicado por los quebequeses en Canadá o el de los catalanes en España. Este tipo de preocupación por la supervivencia cultural es una característica común a casi todos los nacionalismos minoritarios en todo el mundo. Ignatieff define todos estos nacionalismos culturales minoritarios como nacionalismos «étnicos».

Sin embargo, esto constituye claramente una equivocación. Tanto los quebequeses como los catalanes aceptan a los inmigrantes como a miembros de pleno derecho de la nación, con tal de que aprendan la lengua y la historia de la sociedad. Definen la pertenencia en términos de participación en una cultura común, abierta a todos, y no sobre la base de la ascendencia étnica. El cambio de un concepto étnico de la nación a un concepto cultural en los casos citados ha sido lento y doloroso, pero ahora está firmemente arraigado en las leyes de ciudadanía y en la corriente principal de la opinión pública (véase el Capítulo 13, más adelante).

Pfaff e Ignatieff también pasan por alto el hecho de que el «nacionalismo cívico» tiene un componente cultural. Dicen que la pertenencia a una nación cívica no se basa en la ascendencia o en la cultura, sino en la lealtad a ciertos principios políticos de democracia y libertad. Esto es obviamente falso para el 92 % de estadounidenses nativos, puesto que su ciudadanía no tiene nada que ver con sus creencias políticas. La adquieren automáticamente en función de la ascendencia y no se les puede despojar de ella si resulta que se convierten en fundamentalistas o en fascistas. Y sólo es verdad a medias en el caso de los inmigrantes que se establecen en Estados Unidos. El gobierno estadounidense exige que los inmigrantes juren lealtad a la Constitución, pero eso también les exige aprender la lengua inglesa y la historia de Estados Unidos. Estos requisitos legales para la obtención de la ciudadanía tienen por objeto integrar a los inmigrantes en la cultura societal común.

Los nacionalismos francés y estadounidense se preocupaban no sólo por los principios políticos, sino también por crear una identidad común, en parte mediante la imposición de una lengua común. En el caso francés, esta lengua se impuso de forma bastante brutal a los vascos, los bretones y otras minorías lingüísticas mediante el expediente de prohibir las publicaciones en dichas lenguas minoritarias y el de establecer como requisito legal que la lengua de toda la educación, las unidades del ejército y los empleados del gobierno fuera el francés. Un proceso similar ocurrió en Estados Unidos. Cuando este país se anexionó el suroeste de México en 1848, se garantizaron algunos derechos lingüísticos a la población hispanohablante por el Tratado de Guadalupe Hidalgo, pero estas obligaciones consignadas en el tratado se violaron rápidamente. Y cuando Puerto Rico fue arrebatado a España en 1898, se hicieron intentos encaminados a sustituir los colegios de lengua española por colegios de lengua inglesa. Es posible encontrar muchos otros ejemplos que muestran que el gobierno de Estados Unidos impuso el inglés a una población de habla no inglesa.[1]

Por consiguiente, el nacionalismo estadounidense, al igual que el nacionalismo francés, no sólo guarda relación con la promoción de la libertad y la igualdad, sino también con la promoción de una lengua común. Creo que se consideró que estos dos objetivos estaban relacionados —es decir, que la gente creía que la promoción de una lengua común proporcionaría el fundamento necesario para una sociedad de ciudadanos libres e iguales—. La mejor forma de república democrática y la más estable era la que se encontraba unificada por una lengua común.

1. Para una historia de los derechos lingüísticos en Estados Unidos, véase Kloss, 1977.

La idea de que los nacionalismos cívicos son «progresistas», a diferencia de los «retrógrados» nacionalismos étnicos, también requiere una matización. Tanto en el nacionalismo estadounidense como en el francés existe un importante elemento histórico. La historia no se enfatiza en forma de cultura popular histórica, sino más bien como medio para enfatizar un compromiso histórico hacia ciertas instituciones y procedimientos que encarnan principios de igualdad y libertad. A fin de cuentas, los principios de libertad y de igualdad, por sí mismos, son vagos y no determinan por completo el carácter de las instituciones políticas. No nos dicen dónde debemos trazar las fronteras políticas, o cómo debemos distribuir el poder entre los diferentes niveles de gobierno, o qué tipo de sistema electoral conviene adoptar. Este tipo de cuestiones podrían conducir a graves conflictos en una sociedad, incluso en el caso de que las personas se mostraran de acuerdo con los principios básicos. Sin embargo, la promoción de un sentido compartido de la historia es una forma de garantizar que las personas no sólo se identifiquen con principios abstractos, sino con *esa* comunidad política, con sus particulares fronteras, instituciones, procedimientos y demás. El compromiso progresista con los principios universales de libertad e igualdad se compensa, por así decirlo, con el énfasis retrógrado en la especificidad y la particularidad histórica del modo estadounidense (o francés) de instituir estos principios. En resumen, no se promueve deliberadamente una lengua común y un sentido compartido de la historia *en vez de* la libertad y la igualdad, sino más bien como un medio para definir y unificar una concreta sociedad de ciudadanos libres e iguales.[2]

Por consiguiente, la pertenencia a la nación estadounidense, al igual que la pertenencia a la nación quebequesa, implica la participación en una cultura societal común. Es un requisito legal que los niños aprendan la lengua inglesa y la historia de Estados Unidos en los colegios y todos los niveles del gobierno estadounidense han insistido en que existe un legítimo interés gubernamental en la promoción de una lengua común.

2. Como señala Calhoun, las ideas revolucionarias estadounidenses y francesas sobre el «pueblo [...] dependían a su vez del auge de las ideas sobre la organización social de carácter no político. Ya se expresara bajo el epígrafe de "nación" o bajo el epígrafe de "pueblo", la referencia a alguna reconocible población unida e internamente integrada formaba parte de las ideas modernas sobre la voluntad popular y la opinión pública. En otras palabras, era importante que el "pueblo" estuviera socialmente integrado (o que así lo pareciese) y no disperso como otros tantos granos de arena, o incluso dividido en comunidades y familias de menor tamaño. La política dependía, de una forma nueva, de la cultura y la sociedad» (Calhoun, 1977, pág. 71).

Esto no es necesariamente malo ni opresivo. A fin de cuentas, la cultura societal en la que deben integrarse los inmigrantes americanos es amplia y deja espacio de sobra para la expresión de una particular identidad étnica o religiosa. Y el hecho de aprender una lengua común y una historia compartida contribuye a garantizar que los inmigrantes no se encuentren en desventaja en la corriente económica o política principal.

Y a la inversa, el supuesto de que los nacionalismos culturales minoritarios son una reacción defensiva y xenófoba contra la modernidad es con frecuencia exagerado. Esto puede ser cierto en la actual situación de Ruanda o de Bosnia, pero creo que hoy en día existen muchos casos de nacionalismos minoritarios en todo el mundo que no son tan diferentes del nacionalismo revolucionario francés o estadounidense, en el sentido en que también son movimientos políticos progresistas que procuran la creación de una sociedad de ciudadanos libres e iguales. Tratan de crear una sociedad democrática, definida y unida por una lengua común y un sentido compartido de la historia. Creo que eso es lo que persiguen la mayoría de los nacionalistas quebequeses y también la mayoría de los nacionalistas catalanes, escoceses y flamencos. No están tratando de esquivar la modernidad, ya que lo que intentan hacer es precisamente crear una sociedad democrática moderna.

Esto no sólo se refleja en su creciente apertura a la inmigración, sino también en su política económica. Es frecuente que las regiones nacionalistas sean firmes defensoras de la liberalización de la economía y el libre comercio. El apoyo al Tratado de Libre Comercio Norteamericano era mayor en Quebec que en el resto de Canadá y el apoyo a la Unión Europea es mayor en Cataluña y en Escocia que en cualquier otra parte de España o Gran Bretaña. Estos grupos minoritarios consideran el mercado libre y la globalización un elemento crucial de la sociedad moderna que desean construir.[3] Por consiguiente, estos movimientos no son una reacción defensiva contra la modernidad. Son sociedades abiertas —abiertas a la inmigración y al libre comercio, así como, de forma más general, a la interacción con otros—. En algunos casos, son sociedades más abiertas que las constituidas por los grupos mayoritarios.

Desde luego, algunos nacionalismos minoritarios son profundamente iliberales. Y de hecho, algunos miembros de los grupos con los que he hablado son iliberales. Existen elementos iliberales en los movimientos nacionalistas quebequeses, flamencos, catalanes y escoceses. En todas estas socie-

3. Para un examen de las actitudes de los nacionalistas-secesionistas minoritarios respecto al mercado libre, véase Davis, 1994.

dades, observamos la existencia de luchas entre los nacionalistas liberales y los nacionalistas reaccionarios o radicales. No quiero negar ni quitar importancia a la existencia de elementos iliberales en estos nacionalismos minoritarios. Pero no creo que podamos llegar a encauzar estos conflictos a menos que comprendamos que también existe un aspecto liberal muy poderoso en estos movimientos —un aspecto que está comprometido, como el nacionalismo estadounidense o el francés, con la creación de sociedades modernas de ciudadanos libres e iguales—. Y en algunos casos, el aspecto liberal está ganando la partida. En cualquier caso, el equilibrio entre los aspectos liberales e iliberales es algo que sólo puede determinarse de forma empírica, lo que significa que no puede presuponerse por adelantado.[4]

El caso es que todos los nacionalismos tienen un componente histórico y cultural. Por supuesto, la forma en que es interpretada la cultura y la historia varía de una nación a otra. Algunas naciones definen su cultura en términos raciales y religiosos, pero otras no. Estas variaciones son cruciales para entender por qué algunos nacionalismos son xenófobos, autoritarios y expansionistas, mientras que otros son pacíficos, liberales y democráticos. Desgraciadamente, desde que Pfaff e Ignatieff rebajaron la importancia del componente cultural del nacionalismo, no han arrojado luz alguna sobre las variantes que existen en la forma de interpretación de la cultura.

Por la misma razón, no proporcionan ninguna explicación real de por qué la gente valora su identidad nacional. Pfaff dice que la identidad nacional refleja un deseo «primordial» de «comunidad». Pero incluso en el caso de que las personas tengan ese deseo primordial, ¿por qué ha de adoptar la forma de un vínculo con su comunidad *nacional*, en vez de con su iglesia, su ciudad o su lugar de trabajo? Pfaff no ofrece ninguna explicación a esto.

Ignatieff explica la afirmación de la identidad nacional en la Europa del Este como una respuesta al vacío de poder generado tras la caída del comunismo. Pero esto es poner el carro delante de los bueyes, ya que los movimientos nacionalistas fueron anteriores al (y causa coadyuvante del) colapso de Yugoslavia y de la Unión Soviética. Sin duda, la desintegración del Estado hizo que la probabilidad de violencia fuera mayor, ya que dejó a unos grupos a merced de otros. Sin embargo, el sentimiento de identidad nacional que estaba detrás de estos grupos precedió al colapso del comunismo.

Estas débiles explicaciones de la tenacidad de la identidad nacional no deberían sorprendernos. Pfaff e Ignatieff tratan al nacionalismo de dos ma-

4. Véase Shafir, 1995, para un estudio reciente sobre el grado de apertura de los diferentes nacionalismos minoritarios hacia los inmigrantes.

neras: bien como una cuestión de principios políticos (nacionalismo cívico), bien como una cuestión de ascendencia étnica (nacionalismo étnico). Pero en la medida en que ambos nacionalismos, tanto el cívico como el étnico, son fenómenos culturales, cualquier explicación verosímil de la identidad nacional ha de examinar el apego que muestran las personas hacia su cultura, algo que Pfaff e Ignatieff pasan ampliamente por alto.

Del mismo modo, ambos malinterpretan la naturaleza del conflicto nacionalista. Argumentan que el nacionalismo étnico es la causa del conflicto nacionalista por su carácter étnico excluyente. De hecho, el conflicto nacionalista se debe con frecuencia a los intentos de incorporación forzosa de las minorías nacionales que realizan los nacionalistas cívicos. Consideremos a los kurdos. El problema no consiste en que Turquía se niegue a aceptar a los kurdos como ciudadanos turcos. El problema radica precisamente en su intento de obligar a los kurdos a considerarse turcos. Turquía se niega a aceptar que los kurdos constituyan un grupo nacional diferente (el gobierno los denomina «turcos de las montañas») y hasta 1990, en un intento de asimilar a los kurdos de manera coercitiva, prohibía el uso de la lengua kurda. La violencia en el Kurdistán —uno de los conflictos nacionalistas de mayor duración del mundo— no se debe a la exclusión étnica, sino a querer incluir de modo forzoso a una minoría nacional en un grupo nacional de mayor tamaño.

El mismo proceso tuvo lugar en Estados Unidos. El gobierno estadounidense incorporó por la fuerza a las tribus indias, a los nativos hawaianos y a los portorriqueños en su Estado y después intentó asimilar de manera coercitiva a cada grupo en la cultura común estadounidense. Prohibieron hablar las lenguas indias en la escuela y obligaron a los colegios portorriqueños y hawaianos a utilizar el inglés en vez del español o el hawaiano. El objetivo explícito era conseguir que estos grupos se consideraran a sí mismos miembros de la nación estadounidense, no miembros de una nación diferente y autogobernada. Estos grupos se resistieron (a menudo empleando la violencia) a las políticas de asimilación y actualmente se han concedido competencias de autogobierno a cada grupo.

Es esencial comprender que este expansionismo agresivo fue bastante congruente con el nacionalismo cívico. A fin de cuentas, el objetivo era convertir a los indios y a los nativos hawaianos en ciudadanos estadounidenses, con los mismos derechos que los demás ciudadanos estadounidenses. Históricamente, el nacionalismo cívico de Estados Unidos ha justificado la conquista y la colonización de las minorías nacionales, así como la coercitiva imposición de tribunales y escuelas en lengua inglesa.

Gran parte del conflicto nacionalista que existe en todo el mundo es resultado de los esfuerzos que las naciones mayoritarias realizan para asimilar de manera coercitiva a las minorías nacionales. Es frecuente que esta agresión se racionalice precisamente sobre la base de que la nación mayoritaria no es de carácter étnico. Dado que los indios serían tratados como ciudadanos iguales de la nación estadounidense y que, del mismo modo, los kurdos serían ciudadanos iguales de la nación turca, ¿qué daño se les hace al abolir sus instituciones diferentes y al obligarles a unirse a la nación mayor?

La motivación de los nacionalistas quebequeses, lituanos, flamencos, kurdos o eslovacos no reside en que teman verse excluidos de una nación mayor por cuestiones étnicas, sino en el deseo de seguir siendo naciones diferentes. Considerar la exclusión étnica como la única, o en su caso la principal fuente del conflicto nacionalista es un craso error.

Ignatieff también malinterpreta la relación entre el nacionalismo y la democracia. Afirma que el nacionalismo cívico es «necesariamente democrático, puesto que deposita la soberanía en todos los integrantes del pueblo». Pero pensemos en lo que sucede en prácticamente cualquier país de Latinoamérica. La mayoría de estos países posee un fuerte sentido de la identidad nacional que no es étnico. Perú y Brasil, por ejemplo, son sociedades extraordinariamente multiétnicas que conceden una ciudadanía igual a los blancos, a los negros, a los indios y a los asiáticos. Y sin embargo, no existe en ellos nada que sea «necesariamente democrático». Las naciones cívicas pueden ser dictaduras militares tan fácilmente como las democracias liberales.

Pfaff e Ignatieff tienen razón al insistir en la distinción entre el nacionalismo cívico y el étnico. Sin embargo, prácticamente todas las afirmaciones que hacen respecto a dicha distinción —y a su relación con la cultura, la violencia y la democracia— son exageradas. Se presentan a sí mismos como si hubieran penetrado los misterios de los mitos del nacionalismo, pero propagan su propio concepto mítico del nacionalismo cívico como algo intrínsecamente bueno, pacífico y democrático.

Cada uno de los libros citados contiene algunas cosas que lo redime. Pfaff dice algunas cosas interesantes sobre el nocivo impacto de las ideas nacionalistas en Asia y África. El libro de Ignatieff incluye una relación de sus viajes por Yugoslavia, Kurdistán, Ucrania, Quebec, Alemania y el Ulster, así como un resumen de sus charlas con las personas afectadas, desde obreros y estudiantes hasta nacionalistas arrepentidos y ministros del gobierno. Es un buen entrevistador y sus historias de sueños rotos, resentimientos, miedos y esperanzas son con frecuencia convincentes. El libro se escribió como acom-

pañamiento de una serie de la BBC del mismo título emitida en 1994 en la televisión pública estadounidense y que merece la pena ver. Por desgracia, y a pesar de que las entrevistas son interesantes, el análisis que hace Ignatieff de los acontecimientos o sentimientos con los que topa es muy defectuoso.

Pese a que estos libros no nos informen demasiado respecto del nacionalismo, sí que nos cuentan algo sobre la psicología de los cosmopolitas liberales de finales del siglo XX. Pfaff es un columnista estadounidense expatriado que trabaja para la edición internacional del *Herald Tribune* y vive en Francia; Ignatieff es un canadiense expatriado que vive en Inglaterra. Son ciudadanos políglotas del mundo cuyas ambiciones les han llevado lejos de las fronteras de sus respectivos países y para quienes las fronteras son básicamente irrelevantes. Enfrentados a los nacionalistas, que sienten una honda preocupación por las fronteras y que, de hecho, desean frecuentemente volver a trazarlas de nuevo con el fin de crear unidades políticas más pequeñas, muchos cosmopolitas liberales se sienten amenazados y confusos. Además, a diferencia de los liberales del siglo XIX o de los de la década de 1950, los liberales de hoy ya no están seguros de que la historia esté del lado del cosmopolitismo. Estos libros proporcionan ejemplos reveladores del sentimiento de ansiedad y confusión que abruma a los liberales cosmopolitas de nuestros días. Sin embargo, para una explicación del nacionalismo, los lectores deben buscar en otra parte.

Para los orígenes históricos del nacionalismo, el libro de Liah Greenfeld es un punto de partida útil. Según Greenfeld, la idea nacional surgió por primera vez entre las élites y no entre las clases medias o bajas. Y precisamente por eso, señala la autora, esto plantea un enigma, pues las naciones se definen en términos de «pueblo» —esto es, la masa de población de un territorio, incluidos los miembros de las diferentes clases y ocupaciones—. ¿Por qué habrían de aceptar las élites un ideal que considerara al pueblo «portador de la soberanía, objeto central de lealtad y fundamento de la solidaridad colectiva»? Tradicionalmente, las élites tratan de disociarse lo más posible de la «plebe» o «chusma». Entonces, ¿cómo llegaron a identificarse con el pueblo?

Algunos teóricos actuales han argumentado que la «construcción nacional» era una exigencia funcional de la modernización. Las economías modernas exigían una mano de obra instruida que supiera leer y escribir, lo que, a su vez, requería integrar a las clases bajas en una cultura común, mediante una educación pública normalizada. Sin embargo, Greenfeld insiste en que la idea nacional surgió antes de la modernización, como respuesta a factores más contingentes. Argumenta que surgió por primera vez en Ingla-

terra a principios del siglo xvi, que fue adoptada por Enrique VIII como forma de sustentar su lucha contra Roma y que más tarde fue adoptada por el Parlamento en su enfrentamiento con Jaime I. De manera similar, argumenta, el surgimiento del nacionalismo en Francia, Rusia, Alemania y Estados Unidos fue en todos los casos anterior a la industrialización. En cada uno de estos países, la idea de «nación» sirvió a los intereses de un particular grupo de la élite —por ejemplo, en la batalla de la nobleza francesa y rusa contra los monarcas absolutistas; o en la promoción del deseo de aceptación social que tenían los intelectuales alemanes.

Greenfeld rastrea la aparición de la palabra «nación» y otras voces relacionadas con ella («pueblo» o «país») con un cuidado meticuloso, mostrando cuándo comenzó a formar parte del uso en cada país, quién la utilizaba, con qué objetivos. El resultado es un impresionante trabajo de erudición que, sin embargo, y por otra parte, intimida. Sospecho que sólo los especialistas desearán leer las veinte páginas en las que se detallan las diferentes órdenes de la aristocracia francesa, o las nueve páginas de sinopsis de una oscura obra del romántico alemán Carl Moritz.

Greenfeld nos recuerda el origen contingente de las naciones. Pero su libro no explica su tenaz persistencia. Su narración termina a comienzos del siglo xix, en la época en que los ideales nacionales habían arraigado entre las élites de los cinco países que examina. No aborda el modo en que difundieron a las masas estos ideales nacionales, ni por qué las minorías nacionales se aferraron a su identidad, a pesar de los poderosos incentivos económicos y políticos que conlleva la unión con naciones de mayor tamaño.

Esto no es una crítica de su libro, que consigue admirablemente la tarea que se propone. Greenfeld aborda la cuestión de por qué las élites feudales abandonaron su tradicional identidad prenacional para adoptar una identidad nacional. No aborda la cuestión actual de cómo entender el conflicto que surge entre dos o más grupos cuyas identidades nacionales ya están firmemente arraigadas.

Greenfeld sí menciona este asunto al final de su libro. Argumenta que la identidad nacional se ha mantenido fuerte en la era moderna porque su énfasis en la importancia del «pueblo» supone una fuente de dignidad para todos los individuos, sea cual sea su clase. Sin embargo, (tal como admite), esto no explica por qué es importante tener una identidad nacional *particular*, o por qué las personas no están dispuestas a abandonar su identidad original para adoptar otra identidad nacional que también les garantizaría su dignidad. ¿Por qué los kurdos no habrían de ser felices como miembros de la nación turca?

Para comprender esto, necesitamos una explicación más clara de por qué la identidad nacional resulta importante para las personas. La gran virtud del libro de Yael Tamir —uno de los pocos debates filosóficos que tratan extensamente la cuestión del nacionalismo— es que su autora aborda esta cuestión de frente. Tamir es una filósofa israelí y el libro refleja su intento de conciliar las convicciones sionistas con las creencias liberales en los derechos individuales y la autonomía personal.

Empieza señalando que las naciones —cívicas o étnicas— son culturas que proporcionan a sus miembros formas de vida plenamente *significativas* a lo largo y ancho del espectro de la actividad humana (económico, político, educativo, recreativo, religioso, etc.). Siguiendo a Anthony Smith, podemos llamar a estas culturas «culturas organizativas», indicando de este modo que forman sociedades institucionalmente integradas, no simples subgrupos de estilo de vida o movimientos de apoyo a una causa presentes en una sociedad. El valor de la identidad nacional, por tanto, se vincula al valor de la pertenencia cultural. ¿Por qué es importante la pertenencia cultural? Tamir parte del supuesto liberal de que la gente es capaz de hacer elecciones autónomas sobre sus objetivos vitales. Sin embargo, la capacidad de realizar estas elecciones depende de «la presencia de un contexto cultural», de modo que la libertad individual depende de la pertenencia a una comunidad cultural. A lo largo del tiempo, los individuos pueden cuestionar estos contextos culturales y elegir en qué cultura quieren vivir.

Ser capaz de expresar la propia identidad cultural es importante por muchas razones: la pertenencia cultural es una condición previa para la realización de elecciones morales autónomas y en sí misma refleja una elección cultural autónoma que vale la pena respetar; es un aspecto «constitutivo» de la identidad propia que afecta al sentido mismo del estatus y la dignidad; las acciones que se realizan en un contexto cultural están «dotadas de un significado adicional» porque pueden entenderse, bien como actos de logro individual, bien como contribuciones al desarrollo de la propia cultura; y una pertenencia compartida en el seno de una cultura promueve un sentido de pertenencia y unas relaciones de mutuo reconocimiento.

Ésta es una sensata explicación del valor de la identidad nacional, una explicación que coincide con el parecer de muchos liberales del siglo XIX. A continuación, Tamir argumenta que la expresión de la propia identidad cultural requiere cierto grado de «autodeterminación nacional». Dado que Tamir entiende que las naciones son portadoras de las diferentes culturas, interpreta el derecho a la autodeterminación nacional como el derecho a asegurar la existencia ininterrumpida y el desarrollo de esa cultura distinta.

Esto, argumenta, no exige que cada nación tenga su propio «Estado-nación» soberano, cosa que en todo caso es imposible. En lugar de eso, el derecho a desarrollar la cultura nacional propia puede garantizarse mediante una autonomía en el seno de los Estados multinacionales, mediante mecanismos como el federalismo o la democracia consociacionalista.

La forma exacta de la autodeterminación, argumenta, no es importante. Lo que importa es que la cultura tenga algún género de «expresión pública». Sin este componente público, la existencia de una nación como unidad social distinta se encontraría en peligro. De ahí que el Estado tenga un papel «expresivo», reflejando activamente una particular identidad nacional en sus símbolos e instituciones.

La defensa que hace Tamir de la política nacionalista descansa notablemente en esta afirmación relacionada con la necesidad de una «expresión pública» de la cultura. Sin embargo, su argumento no está muy claro. ¿Por qué no es suficiente la libertad de expresión y de asociación para permitir que las personas expresen su identidad cultural? ¿Por qué es necesario el Estado para que la gente «comparta una lengua, memorice su pasado, valore a sus héroes, viva una vida nacional satisfactoria»? Si la gente puede expresar colectivamente su identidad religiosa gracias a la libertad de asociación con tal de mantener una estricta separación entre la Iglesia y el Estado, ¿por qué no habríamos de mantener una separación entre el Estado y la nación?

En algunos lugares, Tamir da a entender que la implicación del Estado es simplemente inevitable. Argumenta con razón que el Estado no puede evitar expresar una identidad cultural cuando adopta lenguas oficiales y festividades nacionales. Desde este punto de vista, la expresión de una identidad nacional por parte del Estado es más lamentable que deseable, pero dado que es inevitable, la justicia exige que compensemos a las minorías nacionales por las desventajas que esto crea y que las protejamos de las presiones dirigidas a lograr su asimilación.

Y sin embargo, en otros lugares, Tamir da a entender que el hecho de que los Estados expresen una identidad nacional es un bien positivo y que las democracias liberales existentes deberían hacer más para desarrollar la «esencia cultural del Estado». Dice que el «anhelo de autodeterminación» consiste en ver a las instituciones políticas como «portadoras de la identidad nacional». Desde este punto de vista, los acuerdos políticos «deberían reflejar su carácter único y basarse en la historia, la cultura, la lengua y, a veces, la religión del grupo nacional, permitiendo de este modo que sus miembros pudieran considerarlos como propios». En este caso, no se trata de un ar-

gumento sobre la supervivencia de la cultura, sino sobre el deseo de afirmación política de la propia identidad y sobre el deseo de tener un sentido patrimonial del gobierno a través de la propia nación.

El último capítulo de Tamir se titula «Making A Virtue Out of Necessity» y expresa las dos líneas de su pensamiento. Sin embargo, no está claro por qué deberían los liberales ver la expresión política de la identidad nacional como una virtud a promover. En la mayoría de los conflictos nacionalistas sobre la transferencia de poderes, de fronteras, de representación política, de derechos lingüísticos, etc., las ambiciones de los nacionalistas han excedido con mucho, por regla general, lo que se requiere para garantizar la existencia ininterrumpida de la nación como sociedad diferente. Y sin embargo, todas ellas incrementan la pública expresión de la cultura nacional y promueven la identificación nacional con el Estado. La teoría de Tamir no brinda ningún método para resolver estos conflictos, en parte porque no nos proporciona una base clara para determinar si la política nacionalista es una necesidad que debe minimizarse o una virtud que debe promoverse.

Desde mi punto de vista, es un error hacer de la necesidad una virtud. Las fronteras del Estado y la nación rara vez coinciden a la perfección, si es que en alguna ocasión lo hacen, y, por consiguiente, el hecho de considerar que el Estado es patrimonio de un grupo nacional concreto sólo puede alienar a los grupos minoritarios. El Estado debe considerarse como algo que pertenece por igual a todas las personas que gobierna, con independencia de su nacionalidad.

Sin embargo, obviar las formas en que los Estados necesariamente privilegian a las particulares culturas nacionales sería un error todavía más grave. Esto resulta obvio en las decisiones que tienen que ver con la lengua utilizada en las escuelas, los tribunales y los servicios del gobierno. Dado el carácter central del Estado en la vida moderna, un grupo que carezca de esos derechos lingüísticos deberá enfrentarse a enormes presiones para asimilarse. Las decisiones relacionadas con la inmigración también afectan a la viabilidad de las culturas nacionales. La inmigración fortalece a un grupo nacional, siempre que se regule el número de inmigrantes y se incentive (o exija) el aprendizaje de la lengua y la historia de la nación. Sin embargo, si los inmigrantes que llegan a un Estado multinacional se integran en la cultura de la mayoría, entonces las minorías nacionales se verán cada vez más superadas en número y, por tanto, contemplarán cómo mengua su poder en la vida política. Además, es frecuente que los Estados animen a los inmigrantes (o a los emigrantes provenientes de otras partes del país) a instalar-

se en tierras que tradicionalmente pertenecen a las minorías nacionalistas, convirtiéndolas así en una minoría incluso en el interior de su territorio histórico. (Consideremos el destino de las tribus indias y de los chicanos del suroeste de Estados Unidos.) También es habitual que las decisiones sobre las festividades nacionales y el currículo escolar reflejen la existencia de una cultura nacional particular y ayuden a perpetuarla.

En resumen, son muchas las maneras en que las decisiones del gobierno pueden desempeñar un papel crucial en el mantenimiento de las culturas nacionales. Si un grupo nacional tiene plenos derechos lingüísticos y control sobre la inmigración, la educación y las medidas políticas para el desarrollo de los recursos, entonces su viabilidad a largo plazo está garantizada. Si carece de esos derechos y competencias, su viabilidad a largo plazo está en grave peligro. Por consiguiente, si las minorías nacionales no desean asimilarse, deben luchar para obtener esos derechos y esas competencias, bien a través de la secesión, bien a través de la autonomía regional. Dado que, históricamente, las mayorías nacionales han sido siempre muy reacias a aceptar las peticiones de las minorías nacionales, el resultado es este escenario de viejas divisiones nacionales que a veces producen estallidos de violencia nacionalista.

Esto es cierto incluso en el caso de los Estados que conscientemente evitan la asunción de un papel «expresivo». Tamir desearía que los Estados fueran más explícitos en lo referente a la afirmación de una identidad nacional —por ejemplo, consolidando una lengua oficial en su constitución—. Pero incluso en un país como Estados Unidos, que evita esta trampa simbólica del nacionalismo, el problema de las minorías nacionales subsiste. Lo que importa no son los símbolos, sino los hechos elementales —por ejemplo, los relacionados con la circunstancia de si una minoría nacional tiene el suficiente control sobre las decisiones que conciernen a la lengua, la educación, la inmigración y el desarrollo económico para garantizar su viabilidad a largo plazo (véase el Capítulo 4).

La incapacidad del liberalismo para comprender al nacionalismo está directamente relacionada con su incapacidad para reconocer estas inevitables conexiones entre el Estado y la cultura. El mito de que el Estado puede basarse simplemente en los principios democráticos, sin respaldar ninguna identidad o cultura nacional concreta, ha hecho imposible comprender por qué las minorías nacionales tienen tanto interés en formar o en mantener unidades políticas en las que sean una mayoría. De hecho, como señalaba Ernest Gellner, una vez que reconocemos los inevitables vínculos entre el Estado y la cultura, lo pertinente no es tanto preguntarse por qué surgen los movimientos nacionalistas, sino por qué no existen más.

11

LA PARADOJA DEL NACIONALISMO LIBERAL*

Los nacionalistas se han hecho célebres por ver en todo conjuras contra su honor y sus intereses nacionales, así como por suponer que los demás son insensibles a sus aspiraciones nacionales. Y los nacionalistas quebequeses no son una excepción en esto. El antiguo Primer ministro de Quebec, Lucien Bouchard, ha convertido esta paranoia en una obra de arte, al encontrar un insulto para Quebec en prácticamente cualquier declaración o medida política del gobierno federal, por más inocua que pudiera parecer en la superficie. Sin embargo, como dice el viejo dicho: «El simple hecho de que uno sea paranoico no significa que no haya nadie dispuesto a atraparle». Yo no diría que la mayoría de los canadienses de habla inglesa estén dispuestos a «atrapar» Quebec, pero sí creo que la mayoría de los canadienses de habla inglesa son de hecho insensibles a, o poco comprensivos con el nacionalismo quebequés. La mayoría de los canadienses anglófonos no se toman en serio lo que implica el hecho de que los quebequeses se consideren a sí mismos una «nación».

Esta limitación se me hizo clara, de forma bastante sorprendente, cuando formaba parte del personal de la Real comisión canadiense sobre nuevas tecnologías de reproducción. La Comisión recibía cientos de solicitudes de todo el país —de organizaciones médicas profesionales, de grupos de mujeres, de parejas no fértiles, de grupos provida y grupos católicos, de organizaciones sanitarias de la comunidad, de grupos que representaban a personas con discapacidades, etc.— y yo era el encargado de leerlas todas. Esto se convirtió rápidamente en una labor más bien tediosa porque los activistas provida dicen lo mismo con independencia de que sean de Moncton, Toronto o Vancouver, y porque otro tanto sucede con los defensores de la sanidad comunitaria o los grupos de apoyo a los pacientes. La retórica, el razonamiento y las recomendaciones de cada uno de estos grupos eran absolutamente similares de un extremo al otro del país.

* Un examen del libro de Joseph Carens (comp.), *Is Quebec Nationalism Just? Perspectives from Anglophone Canada*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 1995.

A excepción de Quebec. Fuera de Quebec, existía un deseo prácticamente unánime de que se produjera una regulación federal de las nuevas tecnologías de la reproducción, como la fertilización *in vitro*, la inseminación por medio de donantes o la experimentación con embriones. En Quebec, por el contrario, la mayoría de los grupos suponían que los gobiernos provinciales debían ser los encargados de establecer las reglas básicas. Este desacuerdo sobre la jurisdicción reflejaba una diferencia aún más profunda en las respectivas actitudes hacia el federalismo. La mayoría de los grupos del Canadá anglófono no prestaban atención al hecho de que Canadá es un sistema federal. Para ellos, la suposición de que las nuevas tecnologías de la reproducción tuvieran que regularse en un plano nacional ni siquiera se consideraba controvertida. Los canadienses de habla inglesa simplemente daban por sentado que, dado que las nuevas tecnologías de la reproducción planteaban cuestiones de importancia social y ética, eran cuestiones que debían tratarse a nivel nacional, en vez de que cada provincia estableciese su propia política. Pocos grupos hicieron algún esfuerzo encaminado a demostrar que el gobierno federal tenían algún tipo de legítima jurisdicción en este área, a pesar de que la asistencia sanitaria es de hecho uno de los ejemplos más claros de jurisdicción provincial.

Lo que esto demuestra, en mi opinión, es que la mayoría de los canadienses de habla inglesa no tienen un verdadero compromiso con el federalismo en el sentido clásico —entendiendo por federalismo en el sentido clásico un sistema en el que los gobiernos provinciales y federales son partícipes iguales, un sistema en el que ambos tienen poderes soberanos intrínsecos en los que el otro nivel de gobierno no puede intervenir—. En un auténtico sistema federal existen ciertos asuntos en los cuales el gobierno federal simplemente carece de autoridad legítima. Y sin embargo, los grupos canadienses de habla inglesa *nunca pusieron en cuestión* que el gobierno federal tuviera autoridad para establecer el tipo de sistema nacional de permisos a los proveedores de las nuevas tecnologías de la reproducción (NRT) que ya existen en Gran Bretaña o Francia. Los grupos debatían los méritos de los distintos esquemas de regulación, sin embargo la idea de que el gobierno federal pudiera tener constitucionalmente prohibido establecer esos esquemas ni siquiera se llegó a considerar. Por supuesto, podría pensarse que es poco razonable pensar que esos grupos hubieran de estar familiarizados con los arcanos de las jurisdicciones federales. Sin embargo, el hecho de que estas cuestiones jurisdiccionales pareciesen abstrusas a muchos canadienses de habla inglesa es en sí mismo una prueba de hasta qué punto el ideal federalista ha retrocedido en su conciencia política.

Cuando la mayoría de los canadienses de habla inglesa piensan en el federalismo, por lo general lo conciben simplemente como una forma de descentralización. Dado que Canadá es un país grande y diverso, hemos descentralizado ciertas decisiones transfiriéndolas a niveles más bajos, lo que incluye a los gobiernos provinciales. Sin embargo, esta distribución de poderes se entiende casi siempre como una cuestión de eficacia en vez de como un principio consolidado. Es más, la descentralización podría funcionar mejor si se dieran poderes a los gobiernos locales en vez de a los gobiernos provinciales. De hecho, muchos de los grupos que eran partidarios de la institución de normas nacionales para las nuevas tecnologías de la reproducción también lo eran de una radical descentralización de la asistencia sanitaria, cuya administración debía alejarse de las burocracias provinciales y ser traspasada a los consejos sanitarios de las comunidades, dejando a los gobiernos provinciales un pequeño papel relacionado, bien con el establecimiento, bien con la administración de medidas políticas. Por tanto, para la mayoría de los canadienses de habla inglesa, son varias las formas de descentralización circunstancial de las competencias, pero se supone que el gobierno federal tiene una especie de autoridad última en todas las cuestiones. De este modo, si surge algo verdaderamente importante —como las nuevas tecnologías de la reproducción— es correcto y adecuado que el gobierno federal intervenga y establezca las normas en el plano nacional.

La propia Comisión real, en una decisión que le honra, reconoció que las cuestiones jurisdiccionales eran más complejas. Aún así, también ella aprobó un régimen regulador de alcance federal. El argumento de la Comisión implicaba una interpretación extraordinaria de la cláusula de «paz, orden y buen gobierno» de la vieja British North America Act,* que permite la intervención federal en los asuntos provinciales en los casos de urgente y abrumadora trascendencia nacional. Este enrevesado argumento legal puede considerarse, interpretado con generosidad, un notable intento de responder al abrumador deseo de los canadienses (no quebequeses) de disponer de una normativa nacional sobre las nuevas tecnologías de la reproducción. Pero también refleja la característica indiferencia del canadiense anglófono a los principios federalistas. El federalismo, desde este punto de vista, es una formalidad legal cuyas anacrónicas barreras siempre pueden salvarse decretando ingeniosos argumentos legales.

* La British North America Act es la ley que se promulgó el 29 de marzo de 1867 para declarar la unión federal de Canadá, Nueva Escocia y Nueva Brunswick bajo la corona de Gran Bretaña. *(N. del t.)*

Esta actitud hacia el federalismo es lo que saca de quicio a los nacionalistas de Quebec. Y observan esta misma actitud en otras muchas áreas —sobre todo, en la repatriación de la constitución y en la adopción en 1982, sin el consentimiento de Quebec, de la Carta de derechos—. Es frecuente describir el debate que se produce en Quebec como un conflicto entre «federalistas» y «nacionalistas». Sin embargo, muchos nacionalistas quebequeses argumentan, no sin cierta justificación, que ellos son los únicos auténticos federalistas que quedan. Afirman que el federalismo pudo haber proporcionado una forma de autodeterminación nacional que resultase satisfactoria para Quebec, pero que la indiferencia mostrada por los canadienses de habla inglesa hacia el (auténtico) federalismo ha provocado que la soberanía sea el único modo de garantizar el respeto de las aspiraciones nacionales de Quebec.

¿Refleja esta actitud entre los canadienses de habla inglesa un deseo de opresión hacia Quebec, o de imposición de los valores del canadiense anglófono a los quebequeses? No lo creo. La mayoría de los canadienses de habla inglesa asumen que los quebequeses comparten las mismas preocupaciones y principios básicos. De ahí que el hecho de adoptar las normas nacionales, incluso en las áreas de jurisdicción provincial, se entienda como la promoción de unos valores compartidos, no como la imposición de los valores de un grupo al otro. Y en cierto sentido, los canadienses de habla inglesa tienen razón al asumir eso. Por ejemplo, en las consultas públicas de la Comisión no había prueba alguna de que los quebequeses fueran diferentes a los demás canadienses en cuanto a la actitud que pudieran mantener respecto al apropiado uso de las nuevas tecnologías de la reproducción. Hace cincuenta años, lo lógico habría sido esperar que los quebequeses adoptaran una actitud diferente respecto de las tecnologías de la reproducción, una actitud basada en las enseñanzas católicas relacionadas con el mal de la contracepción, el aborto y la donación de semen. Pero no hoy. Y de hecho ninguno de los grupos de Quebec favorables a la jurisdicción provincial lo era en razón de las diferencias culturales. Si Quebec tuviera que adoptar su propio régimen de regulación de las nuevas tecnologías de la reproducción, todo apunta a que ese régimen se basaría en las mismas normas y principios que pudiera patrocinar el Canadá de habla inglesa. ¿Cómo puede entonces considerarse que, en vez de unir a todos los canadienses mediante la promoción de valores compartidos, la existencia de un único régimen regulador nacional es opresivo para Quebec?

Y aquí llegamos a la paradoja que constituye el núcleo de la relación entre Quebec y Canadá y que es el trasfondo de los ensayos del volumen de

Carens. Los nacionalistas de Quebec están cada vez más preocupados por mantener y mejorar su jurisdicción provincial, a pesar incluso de que, en lo referente a sus valores básicos, hayan llegado a parecerse cada vez más al resto de los canadienses. Han insistido una y otra vez en que se les reconozca como «sociedad diferente», pese a que, de hecho, sus diferencias son cada vez menores. Los quebequeses de hoy viven en la misma cultura secularizada, liberal democrática, pluralista, urbanizada y consumista que los canadienses de habla inglesa y rinden culto a los mismos ideales de libertad individual e igualdad democrática. Las encuestas de opinión pública han mostrado en repetidas ocasiones que no existen diferencias estadísticamente significativas entre los quebequeses y el resto de los canadienses en lo referente a los valores básicos, incluidos «los valores morales, la jerarquía de prestigio de las profesiones, el papel del gobierno, los derechos de los trabajadores, los derechos de los indígenas, la igualdad entre los sexos y las razas, y el concepto de autoridad» (Dion, 1991, pág. 301). En todo caso, los quebequeses siguen obteniendo una puntuación más alta que los canadienses de habla inglesa en las escalas de medición del individualismo (Webber, 1994, pág. 50). Por consiguiente, ¿cómo puede considerarse que las medidas políticas nacionales basadas en esos valores compartidos —ya guarden relación con las nuevas tecnologías de la reproducción o con la Carta de derechos— son opresivas o insultantes para Quebec?

Es esta «paradoja» la que explica, al menos en parte, el callejón sin salida a que han llegado las relaciones entre Canadá y Quebec. Aparte de unos cuantos intolerantes, la abrumadora mayoría de los canadienses de habla inglesa no desea «atrapar» Quebec ni insultar a los quebequeses. Pero simplemente no entienden por qué los quebequeses deberían sentirse insultados por la adopción de una política nacional común para las nuevas tecnologías de la reproducción —o por una Carta de derechos común— si estas medidas se basan en valores compartidos.

Frente a esta paradoja hay dos respuestas posibles. Una es eludirla asumiendo que, a fin de cuentas, la naturaleza del nacionalismo quebequés debe ser necesariamente iliberal. Desde este punto de vista, el aparente giro de la cultura política de Quebec —giro que habría encaminado a la provincia en la dirección de un pluralismo liberal secular— es simplemente superficial y la demanda de una mayor autonomía provincial revela un más profundo y encubierto deseo de apartarse de la modernidad y recrear una vida comunal más densa e intensa, una vida basada en una etnicidad, una historia y una religión compartidas. Este punto de vista niega la posibilidad de un auténtico nacionalismo liberal —el deseo que tiene Quebec de reconocimiento y au-

tonomía nacionales prueba que, de hecho, no comparten los valores liberales del resto de los canadienses.

La otra respuesta consiste en aceptar que la paradoja del nacionalismo liberal es real y que no desaparecerá. Los ensayos de la colección preparada por Carens adoptan todos esta segunda perspectiva. Aceptan que el nacionalismo quebequés se halla fundamentalmente impulsado por un concepto progresista de Quebec como sociedad liberal moderna y pluralista, más que por una retrógrada ideología comunitarista o conservadora.

La afirmación de que el moderno nacionalismo quebequés es un movimiento fundamentalmente liberal difícilmente puede considerarse nueva. Sin embargo, los ensayos de esta colección van más allá de esta conocida afirmación en dos sentidos. En primer lugar, se proponen definir con mayor cuidado la forma en que interactúan los principios liberal y nacional en un movimiento nacionalista liberal como el de Quebec. En segundo lugar, se proponen explicar por qué la existencia de los valores liberales compartidos no ha resuelto, y ni siquiera ha reducido, los conflictos entre los quebequeses y el resto de Canadá.

Algunos de los ensayos se centran en asuntos concretos en los que interactúan los valores liberales y nacionales —por ejemplo, Joseph Carens debate sobre la política de inmigración de Quebec («Immigration, Political Community, and the Transformation of Identity: Quebec's Immigration Policies in Critical Perspective»); Howard Adelman se centra en la política de asilo («Canada, Quebec and Refugee Claimants») y en la secesión («Quebec: The Morality of Secession»); y Reg Whitaker se centra en los derechos de los indígenas de Quebec («Quebec's Self-Determination and Aboriginal Self-Government: Conflict and Reconciliation?»). En cada caso, los autores muestran que lo que guía a los nacionalistas quebequeses es el proyecto de construir una «sociedad diferente» basada en el «hecho francés» —es decir, el proyecto de construir y reproducir una sociedad próspera e institucionalmente completa cuya vida pública se realice en francés—. Aun así, en cada uno de estos casos, la procura de este objetivo obtiene su forma de los principios liberales y acepta los límites que éstos imponen.

Por ejemplo, tal como señala Carens, se espera que los inmigrantes aprendan francés y, de hecho, éste es un importante criterio en el momento de su selección. Sin embargo, esto se aplica únicamente a la vida pública, dejando amplio espacio a la expresión de las lenguas heredadas en la vida privada y en las asociaciones étnicas. De hecho, el gobierno de Quebec estimula y subvenciona el uso de estas lenguas heredadas. Además, la aceptación del francés como lengua pública no implica la aceptación de ninguna

pretensión sobre la necesidad de *la survivance*. Pese a que el francés sea la lengua del debate político, una de las cosas que pueden debatirse en público es precisamente si debe continuarse respaldando o no el proyecto de construcción de una sociedad diferente. Y pese a que Quebec puede seleccionar a los inmigrantes que hablan francés, no utiliza criterios discriminatorios de orden racial o religioso para seleccionar a los inmigrantes francófonos de entre aquellos grupos a los que pueda considerar más asimilables a la sociedad quebequesa (por ejemplo, elegir más a cristianos que a musulmanes, o a blancos más que a negros). En todos estos casos —y en otros que aborda Carens— los principios liberales han puesto límites a la persecución de los objetivos nacionales a través de la política de inmigración (véase el Capítulo 13). La promoción de una sociedad diferente podría tener más éxito si las leyes lingüísticas se aplicasen a la vida privada, si la naturalización dependiese de un juramento de fidelidad a los ideales nacionalistas quebequeses, o si se aplicara una discriminación racial o religiosa en la selección de los inmigrantes. Pero una sociedad liberal está basada en la libertad de conciencia, en los principios de no discriminación y en una sólida esfera de privacidad, de modo que un nacionalismo liberal debe respetar esos límites.

La exposición de Adelman sobre la política de asilo nos brinda otro instructivo ejemplo. Tal como señala, pese a que el gobierno de Quebec ha tratado de lograr mayores competencias en cuanto a la selección de inmigrantes, no ha solicitado jurisdicción en lo que se refiere a la aceptación de refugiados que llegan en busca de asilo. Y sin embargo, esos refugiados representan el 15 % de la inmigración total. Entonces, ¿por qué no ha tratado de establecer Quebec su propia política de asilo, con medidas semejantes a las de su política de inmigración, con el fin de promover mejor su sociedad diferente? La respuesta, según Adelman, es que los quebequeses aceptan que los derechos humanos de los refugiados tengan preponderancia sobre la persecución de los objetivos nacionales. Los verdaderos refugiados que llegan a nuestras costas tienen derecho de asilo y sería simplemente inmoral que Quebec les aceptara o rechazara basándose en si se les considera o no cooperadores probables con el proyecto de la «sociedad diferente». Dado que la concesión de asilo no es una ámbito apropiado para la procura de los objetivos nacionales, Quebec no ha buscado obtener jurisdicción sobre este asunto.

Desde luego, nadie puede negar que existen elementos iliberales residuales en el seno de la sociedad quebequesa, como también existen en el resto de Canadá. Sin embargo, según Carens, Adelman y Whitaker, si analizamos las medidas políticas y los pronunciamientos de la corriente principal

de los nacionalistas quebequeses en una serie de cuestiones, observaremos que logran encajar la pauta de la persecución de unos objetivos nacionales dentro de las limitaciones impuestas por las normas liberales.

Ahora bien, si los nacionalistas de Quebec se encuentran motivados por las normas liberales, ¿por qué ha resultado tan difícil acomodar el nacionalismo quebequés? Si todos los canadienses compartimos los mismos principios liberal democráticos básicos, ¿por qué existe el constante peligro de que el país se divida? Algunos comentaristas argumentan que el nacionalismo quebequés ha erosionado los fundamentos del federalismo canadiense. Las exigencias de que Quebec sea reconocida como una «nación» o como una «sociedad diferente» y que no sea simplemente considerada una provincia entre las demás, parecen incompatibles con los principios federalistas fundamentales de la igualdad provincial. Sin embargo, los ensayos de Robert Vipond («From Provincial Autonomy to Provincial Equality [Or, Clyde Wells and the Distinct Society]») y Janet Ajzenstat («Decline of Procedural Liberalism: The Slippery Slope to Secession») sugieren que la erosión del federalismo canadiense tuvo lugar en una época anterior y que se produjo como consecuencia de las acciones del gobierno federal y del Canadá anglófono. Vipond y Ajzenstat argumentan, como ya he sugerido anteriormente, que fue el resto de Canadá el que primero abandonó los principios federalistas en favor de un concepto más unitario de la comunidad política canadiense.

Según Vipond, la anterior doctrina de la «autonomía provincial», que destacaba las competencias independientes e intrínsecas de las provincias como partes en el acuerdo de federación, ha sido sustituida en el Canadá de habla inglesa por la doctrina de la «igualdad provincial», que subraya la importancia de una igual representación de las provincias en el Senado y de un igual poder legislativo para todas las provincias. La primera doctrina enfatizaba la igualdad entre las provincias y el gobierno federal —en el sentido de que ninguno de estos niveles de gobierno estaba subordinado al otro—, pero era relativamente indiferente a las diferencias entre las provincias. De hecho, era de esperar que existieran esas diferencias en vista de las muy distintas circunstancias a que debía enfrentarse cada provincia y a la amplia autonomía que ejercía cada una de ellas. La segunda doctrina hace hincapié en la igualdad entre las provincias —en el sentido de que cada provincia debería ser idéntica en sus derechos y competencias—, pero es relativamente indiferente respecto a hacer valer la jurisdicción provincial frente al gobierno federal. De hecho, algunos prestigiosos partidarios de la igualdad provincial (como, por ejemplo, Clyde Wells) han abogado en ocasiones en favor

de una federación fuertemente centralizada. Vipond sugiere que esta nueva retórica de la igualdad provincial ha cambiado radicalmente (y «obstaculizado») el debate constitucional en Canadá. Según Vipond, la «vieja interpretación del federalismo liberal» tenía el enfoque acertado. Destacaba la necesidad de que el gobierno federal respetara la autonomía provincial y de que el gobierno provincial respetara los derechos individuales, pero era tolerante con las inevitables diferencias que surgen entre las provincias en materia de representación legislativa y competencias. La nueva interpretación de la igualdad provincial, por el contrario, aleja la atención de la importancia de la autonomía provincial y se centra en cambio en las relaciones entre las provincias. Además, convierte todas esas diferencias entre provincias —incluidas las disposiciones especiales para Quebec, que se remontan a la época de la Confederación— en fuentes de «privilegio» y de «desigualdad». Y por consiguiente, hace del federalismo un instrumento para oponerse a las aspiraciones nacionales de Quebec, en vez de un posible vehículo para acomodarlas.

Janet Ajzenstat brinda una relación diferente, aunque complementaria, de la erosión del federalismo canadiense. Su enfoque se centra en la erosión gradual de lo que ella denomina «la constitución procedimental» —esto es, la idea de que la constitución debería simplemente establecer las reglas fundamentales del debate político, pero no debería consolidar ningún programa ni ideología política en particular—. La exigencia de reconocimiento como «sociedad diferente» por parte de los nacionalistas quebequeses es un ejemplo de esta erosión, puesto que implica el intento de incluir en la constitución una cierta ideología nacionalista de carácter sustantivo y controvertido. Sin embargo, como señala Ajzenstat, esta exigencia es a su vez respuesta a un acontecimiento anterior —a saber, el intento, por parte de Pierre Trudeau, de incluir una ideología pancanadiense y antinacionalista en la constitución mediante la Ley constitucional de 1982—. Según Ajzenstat, el debate entre los nacionalistas quebequeses, que eran partidarios del bilingüismo territorial, y los antinacionalistas quebequeses, que eran partidarios de que el bilingüismo se extendiese de costa a costa, se entendía como un debate que, con buen criterio, se confiaba a una ininterrumpida discusión democrática. Sin embargo en 1982, la visión antinacionalista de Trudeau recibió el «imprimatur constitucional». Y de hecho, muchos de los defensores de la Ley constitucional de 1982 la defendían precisamente porque tenía el valor simbólico de poner la ideología antinacionalista pancanadiense por encima y fuera del alcance de la refriega política cotidiana. Sin embargo, una vez abierta la puerta de la utilización de la Constitución como

vehículo para hacer apuntalar los propios puntos de vista ideológicos, el resultado inevitable fue que muchos otros grupos —incluidos los nacionalistas quebequeses— insistieron en que su punto de vista también recibiera validez constitucional. El resultado no fue únicamente la cláusula de «sociedad diferente», sino también la «cláusula canadiense» y, posteriormente, toda la interminable serie de debates sobre cómo se relacionan esas cláusulas entre sí y con la Carta original de Trudeau.

Según Ajzenstat, el resultado neto de todo esto fue la socava de toda confianza en la idea misma de una constitución neutral que permita que las diversas ideologías e intereses políticos compitan justa y abiertamente por la lealtad pública. En vez de entender la constitución como algo que se encuentra por encima de esos debates políticos, ahora se entiende como el más importante foro para procurarlos. Y dado que, de hecho, todas estas ideologías en competencia no pueden incluirse confortablemente en la misma constitución, el resultado ha sido una interminable frustración constitucional para los nacionalistas de Quebec, que ahora ven la secesión como la única manera de garantizar que las reglas de juego constitucionales no estén sesgadas en su contra.

Por todo ello, tanto Vipond como Ajzenstat argumentan que la exigencia de un reconocimiento nacional para Quebec se ha vuelto más urgente porque los canadienses anglófonos han abandonado la anterior interpretación del federalismo, que acomodaba mejor sus aspiraciones nacionales. Ambos expresan la esperanza de que podamos volver a esas interpretaciones anteriores, pero no son optimistas en cuanto a que eso ocurra.

Todos estos artículos contribuyen a explorar la naturaleza y los límites del nacionalismo liberal quebequés y los conflictos a que da lugar. Sin embargo, a otro nivel, estos artículos contribuyen muy poco a resolver la paradoja del nacionalismo liberal. Aunque los canadienses de habla inglesa se hayan vuelto muy indiferentes hacia el auténtico federalismo, ¿por qué se siguen preocupando por eso los quebequeses? Si los quebequeses de hoy en día comparten unos mismos valores liberales con el resto de los canadienses, ¿por qué plantear objeciones a las políticas nacionales y a las estructuras políticas que encarnan estos valores compartidos? ¿Por qué buscar el reconocimiento como sociedad diferente si ya no respaldan principios políticos diferentes?

Esta cuestión se aborda en parte en un importante artículo de Wayne Norman («The Ideology of Shared Values: A Myopic Vision of Unity in the Multi-Nation State»). Según Norman, el nacionalismo liberal de Quebec parece paradójico porque no hemos comprendido bien el papel de los «va-

lores compartidos» en la unificación de las comunidades políticas. El supuesto de que los valores compartidos son el fundamento de la unidad política está extraordinariamente difundido. Tal como muestra Norman, no sólo está presente en el debate público general, sino también en la teoría política académica. Y ha proporcionado la base de la estrategia de unidad nacional del gobierno federal durante los últimos años. (Recuérdese el panfleto emitido en 1991 por el Gobierno de Canadá para acompañar sus propuestas constitucionales, titulado *Shared Values: The Canadian Identity*.) Se supone que el hecho de centrar la atención en todos los valores que compartimos hace felices a los canadienses —ya sean ingleses, franceses o indígenas— por formar parte de la misma comunidad política.

Pero como señala Norman, si nos fijamos en lo que sucede en el mundo, lo que ocurre es que, simplemente, no se observa esta estrategia. Por sí mismos, los principios políticos compartidos no proporcionan una razón para que dos o más grupos nacionales estén juntos en un país. Por ejemplo, existe una notable convergencia de principios políticos entre los ciudadanos de Noruega y los de Suecia, pero ¿existe alguna razón para que lamenten la secesión de Noruega en 1905? Norman no cree que exista. El hecho de que compartan los mismos principios, por sí sólo, no explica por qué deberían querer vivir juntos en un Estado. A fin de cuentas, cada nación puede procurar la obtención de esos principios en su propio Estado-nación —el hecho de que sigan siendo Estados separados no les exige abandonar sus principios compartidos.

Del mismo modo, el hecho de que los quebequeses y otros canadienses compartan los mismos principios de justicia no es una razón de peso para permanecer juntos, dado que los quebequeses asumen con razón que su propio Estado nacional podría respetar los mismos principios. Lo mismo puede aplicarse a las minorías nacionales de todo el mundo occidental. Pensemos en Flandes en Bélgica, en Cataluña en España, o en Puerto Rico en Estados Unidos. En todos estos lugares, las minorías nacionales han adoptado esencialmente los mismos valores políticos que caracterizan a la cultura mayoritaria. Y sin embargo, la presencia de valores compartidos no ha reducido en ninguno de estos casos la existencia de movimientos nacionalistas.

Esto sugiere que los principios políticos compartidos no son suficientes para la unidad política. El hecho de que dos grupos nacionales compartan los mismos principios de justicia liberal no les da necesariamente ninguna razón de peso que haga más atractivo unirse (o permanecer unidos), que seguir separados (o dividirse) en dos países independientes. Si dos grupos na-

cionales quieren vivir juntos en un único Estado, entonces el hecho de compartir principios políticos hará obviamente más fácil la puesta en práctica de la unión. Sin embargo, en y por sí mismo, el hecho de compartir principios políticos no es una razón por la que dos grupos nacionales puedan desear vivir juntos.

Entonces, ¿qué es lo que subyace a la unidad política? Norman sugiere que la clave para la unidad política no son *los valores políticos compartidos*, sino *una identidad política compartida*. Las personas deciden con quién quieren compartir un país preguntándose con quién se identifican, con quién se sienten solidarios. Lo que mantiene unidos a los estadounidenses, a pesar de sus muchos desacuerdos, es el hecho de que compartan una identidad como estadounidenses. Y a la inversa, lo que mantiene separados a los suecos y a los noruegos, a pesar de que compartan sus principios políticos, es la falta de una identidad común.

¿Cuál es entonces la base de la identidad compartida? Por desgracia, Norman no penetra en esta cuestión. La respuesta implica presumiblemente una mezcla de factores relacionados con la lengua, el territorio y los vínculos históricos. La explicación de la unidad política en función de los valores compartidos, con su énfasis en los principios populares, es demasiado cerebral y racionalista. En realidad, la identidad política es mucho más contingente y emocional. Se desarrolla durante largos periodos de tiempo, integrando en una común identidad política a grupos de personas que habitan una particular porción de territorio.

Y la realidad histórica es que los quebequeses han desarrollado un fuerte sentimiento de identidad política. Como resultado, comparten el deseo de actuar juntos como comunidad política —con el fin de emprender deliberaciones comunes, tomar decisiones colectivas y cooperar en la consecución de objetivos políticos—. Quieren tomar estas decisiones entre ellos no porque sus objetivos sean diferentes a los del resto de los canadienses, o a los de los estadounidenses o a los de los belgas, sino porque se consideran a sí mismos miembros de una misma sociedad y, por consiguiente, personas sujetas a responsabilidades recíprocas respecto del bienestar sostenido de esa sociedad.

De hecho, Adelman sugiere que ese sentimiento de identidad política es tan fuerte que, en un sentido relevante, muchos quebequeses se han separado ya de Canadá. Muchos quebequeses, quizá la mayoría, consideran que su comunidad política provincial tiene el derecho moral legítimo de ejercer una autoridad soberana en todas las áreas de jurisdicción. En parte, ejercen esta autoridad soberana delegando competencias hacia arriba a otros

niveles de gobierno, como el gobierno federal o las Naciones Unidas, y hacia abajo a los gobiernos municipales y regionales. Sin embargo, para muchos quebequeses, la autoridad legítima de estos otros niveles de gobierno depende del sostenido consentimiento de los quebequeses en tanto que comunidad provincial, que conserva el derecho moral de revocar la delegación de competencias y reafirma su inherente soberanía.[1] Según Adelman, en la medida en que muchos quebequeses consideren que su provincia constituye este tipo de comunidad política soberana, al menos desde el punto de vista moral ya que no legal, entonces ya se habrán separado *de facto* de Canadá, aunque legalmente sigan siendo ciudadanos canadienses.

Entender la naturaleza y la intensidad de esta identidad política es, en mi opinión, un paso crucial hacia la resolución de la paradoja del nacionalismo liberal. Puede parecer desconcertante que los quebequeses tengan un sentimiento de identidad política tan fuerte. Pero una vez que reconozcamos la falacia del enfoque de la unidad política basada en los «valores compartidos», veremos que se puede plantear la misma pregunta a los canadienses de habla inglesa. Por ejemplo, ¿por qué les gusta tanto a los canadienses de habla inglesa tener normas nacionales para las nuevas tecnologías de la reproducción? La respuesta no puede ser que comparten unos valores políticos, puesto que de hecho no explica por qué prefieren la regulación federal a la provincial. Las provincias pueden actuar sobre esos valores compartidos con la misma facilidad con que puede hacerlo el gobierno federal.

De hecho, la respuesta consiste sin duda en que los canadienses de habla inglesa han desarrollado a lo largo del tiempo su propio y sólido sentimiento de formar una comunidad política (pancanadiense). Y por esta razón quieren actuar colectivamente como comunidad política, y no simplemente como una serie de provincias separadas. Quieren deliberar juntos, tomar decisiones colectivas y crear y mantener unas instituciones colectivas. Es decir, también ellos quieren actuar como una nación.

Desde luego, la identidad nacional que han desarrollado los canadienses de habla inglesa es pancanadiense, lo que incluye Quebec. Pocos canadien-

1. Como he señalado en el Capítulo 5, es probable que esta percepción de legitimidad sea una característica de muchas federaciones multinacionales. En una federación auténticamente multinacional, es probable que los grupos nacionales que la integran consideren la legitimidad del gobierno central como algo que depende de su consentimiento sostenido e histórico. Esta actitud no refleja una voluntad de secesión respecto de la federación multinacional, sino que es más bien parte de la estructura de esas federaciones.

ses anglófonos describirían su nación como «Canadá inglés». Y ésta es la razón de que los canadienses de habla inglesa consideren que la legislación federal es el eje que les permite expresar su identidad nacional. La regulación federal de las nuevas tecnologías de la reproducción permitiría a los canadienses de habla inglesa expresar su identidad política colectiva y satisfacer su sentido profundamente vivido, de la recíproca responsabilidad colectiva, así como el de su responsabilidad para con la sociedad que comparten. El problema, por supuesto, es que el (auténtico) federalismo plantea serios límites a la medida en que los canadienses de habla inglesa pueden actuar en favor de esta identidad nacional. La única forma de que los canadienses de habla inglesa puedan actuar colectivamente en un área como la de las nuevas tecnologías de la reproducción pasa por socavar los principios federales que han hecho posible que los quebequeses actúen colectivamente.

En otras palabras, el callejón sin salida de las relaciones entre Quebec y Canadá no estriba simplemente en el hecho de que los quebequeses hayan desarrollado un fuerte sentimiento de identidad política que fuerza los vínculos del federalismo. El problema estriba también en que los canadienses de fuera de Quebec han desarrollado un fuerte sentido de identidad política pancanadiense que fuerza los límites del federalismo. Además, ambas identidades políticas son complejas y constituyen un fenómeno psicológico profundamente arraigado, basado en la historia, el territorio y las interacciones sociales. Entre muchos liberales, existe un conocido mito que sostiene que la identidad política de Quebec se basa en factores irracionales como la lengua y la historia, mientras que la identidad política del Canadá anglófono se basa en un compromiso racional con los principios de la libertad y la democracia. Pero el hecho de que los canadienses de habla inglesa compartan un compromiso con la libertad y la democracia no explica su deseo profundamente sentido de actuar como una única colectividad pancanadiense y no como provincias separadas. Este es también un deseo contingente y emocional arraigado en un sentimiento compartido de pertenencia que va más allá de los límites provinciales.[2]

2. También se produce la misma dinámica entre los grupos mayoritarios de otros estados multinacionales. Thomas Franck entiende que la culpa de los conflictos que surgen en los Estados multinacionales recae principalmente en las minorías que buscan una mayor autonomía y una mayor protección para sus lenguas. Dice que, en términos generales, las minorías de las sociedades democráticas no se enfrentan ya a ninguna injusticia. Pese a que los quebequeses sufrieron una injusta discriminación hace cincuenta años, y a pesar de que los catalanes sufrieron bajo el régimen de Franco, ya no tienen ningún fundamento para quejarse. Por consiguiente, tratar de conseguir hoy en día más autonomía, es simplemente una forma

Esto sugiere que si queremos desenmarañar las paradojas de la identidad nacional de Quebec debemos examinar con mayor honestidad el desarrollo de la identidad política del Canadá de habla inglesa. Y ello porque ambas identidades están forzando en la actualidad los vínculos del federalismo. Esto también sugiere que si queremos encontrar una estabilidad duradera para nuestra situación constitucional, deberemos llegar a un acuerdo político que acomode ambas identidades políticas. Debemos encontrar una forma de federalismo que permita que Quebec actúe según su sentido de identidad política nacional, sin impedir que los canadienses de habla inglesa actúen según su igualmente profundo y sentido deseo de operar de forma colectiva y no simplemente como provincias separadas.

irracional de política identitaria (Franck, 1997). No estoy de acuerdo. Argumentaría que es con frecuencia la mayoría la que muestra un irracional compromiso con una identidad obsoleta y poco realista al negarse a aceptar la realidad de estar viviendo en un estado multinacional. La mayoría se aferra a menudo al mito de constituir un «Estado-nación» cuyos ciudadanos compartan en su totalidad la misma identidad nacional. En todos los Estados multinacionales, la política identitaria de la mayoría es simplemente tan manifiesta como la política identitaria de la minoría.

12

EL MULTICULTURALISMO ESTADOUNIDENSE EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

Al igual que los ciudadanos de otros muchos países, los estadounidenses han venido debatiendo cuestiones relacionadas con el multiculturalismo por espacio de varios años. Pero el debate en Estados Unidos tiene una importancia especial debido a la profunda influencia de las ideas estadounidenses en todo el mundo. Por desgracia, la influencia internacional de los debates estadounidenses no ha sido completamente propicia. Han sido beneficiosos en algunas cuestiones, pero inútiles en otras, ya que, en este último caso, han servido más para exacerbar que para remediar importantes injusticias. En este artículo trataré de explicar las razones de esta circunstancia, e indicaré también cómo se puede minimizar este peligro.

1. El multiculturalismo estadounidense

Se ha expresado una amplia gama de puntos de vista en el debate estadounidense sobre el multiculturalismo, pero creo que podemos apreciar que surge un consenso, o al menos un paradigma dominante, centrado en las tres afirmaciones siguientes:

a) Actualmente es inevitable una u otra forma de multiculturalismo («hoy en día, todos somos multiculturalistas», como dice Nathan Glazer, [1997]) y el debate interesante no consiste en determinar si se adopta o no el multiculturalismo, sino más bien en establecer qué tipo de multiculturalismo deberá adoptarse.

b) La forma apropiada de multiculturalismo debe ser fluida en su concepto de los grupos y los límites de grupo (por ejemplo, debe aceptar que puedan surgir nuevos grupos y que los grupos más antiguos puedan unirse o desaparecer); voluntaria en su concepto de afiliación al grupo (por ejemplo, tiene que aceptar que los individuos deben ser libres para decidir si deben afiliarse o no, y cómo, a su comunidad de ascendencia); y no excluyente en cuanto a su concepto de identidad de grupo (por ejemplo, debe

aceptar que ser miembro de un grupo no excluye la identificación con otro grupo ni con el conjunto de la nación estadounidense). Sólo este concepto abierto, fluido y voluntario del multiculturalismo encaja con la naturaleza fluida y abierta de la sociedad estadounidense y su profundo respeto por la libertad y la elección individual.

c) El mayor reto de crear un concepto tan fluido de multiculturalismo es que mantiene la desaventajada y estigmatizada posición social de los afroamericanos. Ser «negro» es una identidad atribuida a la que la mayoría de los afroamericanos encuentran difícil escapar o renunciar. La hija de un matrimonio mixto greco-árabe puede elegir pensar en sí misma como greco-estadounidense, como árabe-estadounidense, como ambas cosas o como ninguna de las dos; la hija de un matrimonio mixto greco-afroamericano será considerada por los demás como «negra», tanto si así es como quiere que la vean como si no. Además, el resultado de esta identidad atribuida es un grado de exclusión social y de segregación mayor que en el caso de otros grupos étnicos (por ejemplo, es más probable que los negros vivan en barrios marginados, asistan a escuelas marginadas, etc.). Por lo tanto, el principal reto del multiculturalismo estadounidense estriba en reducir los elementos adscriptivos, estigmatizadores y marginadores de la identidad «negra», para que ser negro pueda llegar a parecerse a pertenecer a las otras identidades étnicas de Estados Unidos, cuya naturaleza es abierta, voluntaria y fluida.

Acepto estas tres afirmaciones. Sin embargo, me preocupa la forma en que han sido defendidas. Con demasiada frecuencia, ese concepto abierto, fluido y voluntario del multiculturalismo estadounidense se ha explicado y defendido *por oposición al nacionalismo minoritario*. Es decir, cuando los autores estadounidenses explican a qué se parecería un concepto cerrado, estático e involuntario del multiculturalismo, generalmente señalan casos de nacionalismo minoritario, ya sea en Quebec o en Flandes, en Yugoslavia o en Sri Lanka. Este contraste introduce confusión, en lugar de claridad, en los debates sobre el multiculturalismo en Estados Unidos. Y aún más importante: tiene una influencia perniciosa en otros países, ya que inhibe los esfuerzos encaminados a comprender y acomodar los nacionalismos minoritarios.

2. La Norteamérica postétnica de Hollinger

Consideremos la reciente obra de David Hollinger, cuya *Postethnic America* es la más sofisticada defensa del punto de vista que hoy suscita el consenso (Hollinger, 1995). Hollinger distingue dos tipos de multiculturalismo: un modelo «pluralista» que considera que los grupos son permanentes y duraderos y son el sujeto de los derechos del grupo; y un modelo «cosmopolita» que acepta cambiar los límites del grupo, las afiliaciones múltiples y las identidades híbridas y que está basado en los derechos individuales. Para decirlo con sus propias palabras: «El pluralismo respeta los límites heredados y sitúa a los individuos en el seno de uno u otro de una serie de grupos etnorraciales que deben ser protegidos o preservados. El cosmopolitismo desconfía más de las inclusiones tradicionales y es partidario de las afiliaciones voluntarias. El cosmopolitismo promueve las identidades múltiples, subraya el carácter dinámico y cambiante de muchos grupos y es sensible al potencial que lleva a la creación de nuevas combinaciones culturales» (pág. 3).

Hollinger defiende enérgicamente esta última forma cosmopolita —con su «ideal de que los individuos decidan cuán estrecha o libremente desean afiliarse a una o más comunidades de ascendencia» (pág. 165)— y critica la primera. Argumenta que este modelo cosmopolita ha funcionado bien en el caso de los inmigrantes europeos blancos que fueron a Estados Unidos en el pasado y sostiene que sigue funcionando bien en el caso de los más recientes inmigrantes de Latinoamérica, África y Asia. Reconoce que sería más difícil situar a los afroamericanos (es decir, a los descendientes de esclavos, cuya situación difiere de la de los nuevos inmigrantes provenientes de África o del Caribe) bajo este paraguas «postétnico». Sin embargo, insiste en que este tipo de inclusión es lo que quiere la mayoría de los negros y lo que la justicia requiere, y que sigue siendo un objetivo factible, aunque es posible que se requieran ciertas medidas especiales (por ejemplo, más formas específicas de discriminación positiva).

Simpatizo con el punto de vista de Hollinger respecto a cuál es la forma de multiculturalismo apropiada en Norteamérica. Y creo que también puede aplicarse a los grupos de inmigrantes de muchos otros países. De hecho, la «política multicultural» oficial adoptada en 1971 por el gobierno federal de Canadá se inspira ampliamente en este concepto de cómo debería manejarse la etnicidad inmigrante. Algunos críticos de esta política argumentan que se desvía hasta convertirse en la categoría «pluralista» de Hollinger, ya que trata a los grupos de inmigrantes como entidades fijas y autosuficientes.

Sin embargo, tras un examen, está claro que la política multicultural de Canadá, tanto en sus intenciones como en sus consecuencias, está mucho más próxima a la versión «cosmopolita» de Hollinger. Considera explícitamente voluntaria la afiliación etnocultural inmigrante e incentiva la interacción entre los miembros de los diferentes grupos inmigrantes, así como también estimula la disposición a compartir la herencia cultural y a participar en las instituciones legales educativas, económicas y políticas comunes. A largo plazo, el resultado de este enfoque, observado en los últimos treinta años, ha supuesto un significativo incremento en las tasas de las amistades interétnicas y de los matrimonios mixtos —más elevadas que en Estados Unidos— y también ha favorecido la proliferación de identidades cambiantes, múltiples e híbridas.[1]

Al igual que Hollinger, creo que es deseable la integración de los inmigrantes mediante esta forma fluida e híbrida de multiculturalismo y también considero que ha sido una iniciativa de notable éxito. Y, al igual que Hollinger, creo que este proceso no sólo puede funcionar en el caso de los antiguos inmigrantes blancos provenientes de Europa, sino también en el caso de los más recientes inmigrantes árabes, asiáticos y caribeños que llegan a Estados Unidos y Canadá. Yo mismo defiendo este modelo de integración de los inmigrantes, tanto en Canadá (donde ya ha arraigado con bastante fuerza) como en Europa (donde sigue encontrando una fuerte resistencia). De modo que, en este asunto, la noción de Hollinger de un Estados Unidos postétnico es un buen modelo para otros países y algunos, como Austria o Bélgica, podrían aprender mucho de él en lo referente a la integración con éxito de los inmigrantes.

Sin embargo, mi preocupación se centra en la aplicabilidad de este modelo a los grupos no inmigrantes y, en particular, a los grupos que fueron conquistados o colonizados, como los quebequeses o los pueblos indígenas del Canadá. Estas «naciones internas» poseían en origen su propio autogobierno y, al igual que otros pueblos conquistados o colonizados del mundo, lucharon con coherencia para obtener (o más bien, volver a obtener) su autonomía, con el fin de poder seguir manteniéndose como sociedades distintas y autogobernadas. Se autodenominan «naciones» y hacen valer sus derechos nacionales. Y de hecho, tanto los pueblos indígenas como los quebequeses poseen una sustancial autonomía dentro de Canadá: los primeros mediante el sistema de autogobierno de las bandas indias; los segundos mediante el sistema del federalismo.

1. Véase Kymlicka, 1998a, para una defensa de esta afirmación; véase el Capítulo 7.

Hollinger nunca aborda explícitamente la cuestión de los derechos de los pueblos colonizados o conquistados que se hallan en el interior de las democracias liberales y tampoco alude a la legitimidad de las formas de nacionalismo minoritario que adoptaron esos grupos. Pero está claro que no es partidario del nacionalismo minoritario, al que equipara con el concepto «pluralista» de multiculturalismo. Por ejemplo, dice que su modelo rechaza «la noción de enclaves territoriales legalmente protegidos para los grupos de nacionalidad» (pág. 91). También afirma que el pluralismo se diferencia del cosmopolitismo «en el grado de concesión de privilegios a grupos particulares, especialmente a las comunidades que están bien establecidas y que, siempre que se invoca, se acogen al ideal de pluralismo» (pág. 85). Estos párrafos rechazan implícitamente la esencia del nacionalismo minoritario, ya sea en Canadá o en otro sitio. A fin de cuentas, los quebequeses y los pueblos indígenas de Canadá exigen tener, sobre sus territorios tradicionales, unos derechos de autogobierno legalmente reconocidos y la justificación de estas exigencias es precisamente que estas sociedades ya estaban «bien establecidas» antes del dominio británico. Da la impresión de que la teoría de Hollinger no admite esas reclamaciones nacionalistas.

Hollinger no sólo rechaza implícitamente el nacionalismo minoritario, también lo critica de forma explícita. Por ejemplo, describe el nacionalismo quebequés como la forma extrema del multiculturalismo «pluralista», puesto que trata a los quebequeses como a un grupo permanente y duradero y como al titular de los derechos del grupo. De hecho, dice que es una forma de «nacionalismo étnico» (pág. 134), cuyas reclamaciones de autodeterminación son lógicamente equivalentes a la segregación racial en Estados Unidos (pág. 131).

Pienso que esto refleja una comprensión errónea de la naturaleza del nacionalismo minoritario. Para comprender esto, es útil analizar primero cómo se ha tratado históricamente a los nacionalismos minoritarios en las democracias occidentales, incluido Estados Unidos.

3. Vías para acomodar al nacionalismo minoritario

¿Cómo han respondido las democracias occidentales a esos nacionalismos minoritarios? Históricamente, las democracias han tratado de suprimirlos, a menudo de forma implacable. En varios momentos de los siglos XVIII y XIX, por ejemplo, Francia prohibió el uso de las lenguas vasca y bretona en las escuelas o en las publicaciones, así como cualquier asociación

política que se propusiera promover el nacionalismo minoritario; Gran Bretaña trató de suprimir el uso del galés; Canadá despojó a los quebequeses de sus derechos a su lengua y sus instituciones francesas y modificó las fronteras políticas para que éstos no constituyesen una mayoría en ninguna provincia; Canadá también declaró ilegal que los indígenas formaran asociaciones políticas para promover sus reclamaciones nacionales. Estas medidas se concibieron para menguar el poder de las minorías nacionales y para eliminar cualquier sentido de una identidad nacional diferente que pudieran poseer. Esto se justificaba sobre la base de que las minorías que se consideraban a sí mismas «naciones» diferentes serían desleales y potencialmente secesionistas.

Sin embargo, las actitudes hacia el nacionalismo minoritario han cambiado de forma espectacular a lo largo del siglo XX, pasando de la supresión al acomodo de sus reclamaciones nacionales. Podemos observar este cambio en la mayoría de las democracias occidentales que contienen minorías nacionales. Por ejemplo, Canadá adoptó un sistema federal que concedía a los quebequeses unos derechos lingüísticos y una autonomía regional muy significativos; tanto Canadá como los países escandinavos acordaron derechos de autogobierno para los pueblos indígenas; y Bélgica, España y Gran Bretaña también se han movido recientemente en la dirección de conferir autonomía regional a sus minorías nacionales. En todos estos países, el objetivo de eliminar las identidades nacionales de las minorías se ha abandonado y ahora se acepta que esos grupos continúen viéndose a sí mismos por tiempo indefinido como naciones diferentes y autogobernadas dentro del Estado mayor.

En resumen, un número cada vez mayor de democracias occidentales que contienen minorías nacionales acepta que su condición es más la de Estados «multinacionales» que la de «Estados-nación». Estas democracias aceptan que contienen dos o más naciones en el interior de sus fronteras y reconocen que cada una de las naciones integrantes tiene una reclamación válida sobre los derechos lingüísticos y las competencias de autogobierno necesarias para mantenerse a sí misma como cultura societal diferente. Y con frecuencia, este carácter multinacional se afirma explícitamente en la constitución del país. Varios Estados multinacionales reconocen también que la mejor forma de proteger estos derechos nacionales es alguna forma de federalismo, puesto que el federalismo permite la creación de unidades políticas regionales controladas por la minoría nacional y dotadas de substanciales competencias de autogobierno (constitucionalmente protegidas). Por consiguiente, lo que vemos surgir en el seno de varias democracias occiden-

tales es una nueva forma de «federalismo multinacional» —esto es, un modelo que concibe al Estado como una federación de pueblos o de naciones regionalmente concentrados, cuyas fronteras se han trazado y cuyas competencias se han distribuido de forma que se garantice que cada grupo nacional sea capaz de mantenerse como cultura societal diferente y autogobernada—. Y, como ya he señalado en el Capítulo 5, estas federaciones multinacionales alcanzan el éxito mediante la atención a unos criterios liberales básicos: paz, democracia, libertad individual, prosperidad económica, etc.

Por consiguiente, la crítica de Hollinger al nacionalismo minoritario no concuerda con la práctica de otras democracias. Tampoco refleja la experiencia que Estados Unidos ha tenido con el nacionalismo minoritario. Estados Unidos incluye varios grupos que fueron colonizados y que piensan en sí mismos como «naciones internas»: por ejemplo, Puerto Rico, los Chamorros de Guam y los indios americanos. Éstos son los casos paradigmáticos de nacionalismo minoritario dentro de Estados Unidos. (No incluyo en el concepto de minorías nacionales a los afroamericanos descendientes de los esclavos que fueron llevados a América. Hollinger argumenta, y estoy de acuerdo, que la mayoría de los negros de Estados Unidos nunca han pensado en sí mismos como en una nación aparte, sino que han luchado más bien por su inclusión en la nación estadounidense.)

Al tratar con sus «naciones internas», el gobierno de Estados Unidos ha seguido el mismo modelo que ya hemos visto en otras democracias occidentales. Durante el siglo XIX, y a principios del XX, se llevaron a cabo algunos esfuerzos encaminados a suprimir estos nacionalismos minoritarios. Por ejemplo, cuando Estados Unidos conquistó Puerto Rico, trató de sustituir las escuelas de habla española por escuelas de habla inglesa y declaró ilegal unirse a partidos políticos que promovieran la independencia. Del mismo modo, las tribus indias tuvieron que soportar una larga serie de medidas políticas (por ejemplo, la Ley Dawes) dirigidas a socavar sus instituciones tradicionales, y a permitir la irrupción de colonos en sus tierras.

Hoy en día, sin embargo, estas minorías nacionales son efectivamente tratadas como «naciones». Se han creado unidades políticas con criterio territorial de forma que esas minorías puedan constituir una mayoría local y ejercer sustanciales derechos de autogobierno. Todas ellas poseen un estatus político especial (por ejemplo el Estado libre asociado de Puerto Rico; el estatuto de nación interna dependiente de los indios) que no es ejercido por, o no se ha ofrecido a, otros territorios o subunidades de Estados Uni-

dos.[2] En resumen, Estados Unidos ha bregado con los nacionalismos minoritarios prácticamente de la misma manera que el resto de las democracias occidentales: primero intentando suprimirlos, y después acomodándolos mediante distintas formas de autogobierno territorial y de estatus políticos especiales.

Hollinger dice poco sobre estos casos de nacionalismo minoritario en Estados Unidos. Esto es comprensible ya que, tanto desde el punto de vista geográfico como desde el punto de vista numérico, son relativamente periféricos en el contexto estadounidense. Y sin embargo, son importantes desde el punto de vista teórico porque representan los casos más claros de enfrentamiento entre Estados Unidos y el nacionalismo minoritario. Y en relación con esos grupos, Estados Unidos es de hecho un Estado multinacional, una federación de naciones distintas. Estados Unidos trata a estos grupos como entidades permanentes y duraderas y como sujetos de los derechos grupales.

4. Multiculturalismo postétnico y nacionalismo minoritario

Esto plantea un rompecabezas. Si Hollinger tiene razón al decir que los nacionalismos minoritarios son «nacionalismos étnicos» basados en la primacía de la sangre y la ascendencia, ¿por qué han empezado a acomodarlos las democracias liberales? La respuesta más breve es que Hollinger ha interpretado mal la naturaleza de estos movimientos nacionalistas.

Consideremos Quebec. Quebec administra su propio programa de inmigración, reclutando activamente a sus inmigrantes, la mayoría de los cuales no son blancos. Estos inmigrantes no sólo obtienen la ciudadanía en términos relativamente fáciles, sino que reciben incentivos, a través de la propia política «interculturalista» de Quebec, para interactuar con los miembros de otros grupos étnicos, para compartir su herencia cultural y para participar en las instituciones públicas comunes. El resultado en el interior de Quebec es justamente el tipo de multiculturalismo híbrido y fluido que respalda Hollinger. Quebec no es la única sociedad que hace esto. Como expongo en el Capítulo 13, la tendencia que se observa en la mayoría de las democracias occidentales apunta claramente en la dirección de una definición más abierta y no racial del nacionalismo minoritario.

2. Para un debate sobre esta cuestión y para hallar referencias sobre las minorías nacionales en Estados Unidos, véase el Capítulo 5.

El argumento de Hollinger refleja un error común respecto del nacionalismo minoritario. Existe una tendencia a suponer que el nacionalismo minoritario es la forma extrema del multiculturalismo «pluralista» y por eso se lo considera diametralmente opuesto al multiculturalismo cosmopolita. Sin embargo, en realidad, estas doctrinas operan a niveles diferentes. El nacionalismo es una doctrina sobre los límites de la comunidad política y sobre quién posee derechos de autogobierno. Los nacionalistas minoritarios afirman que, como «naciones internas», tienen los mismos derechos de autogobierno que las mayorías y el mismo derecho a formar su propia comunidad política autogobernada. Esto concuerda con el punto de vista que subraya el hecho de que todas las naciones —minoritarias y mayoritarias— deberían ser naciones cívicas postétnicas. Esto es de hecho una de las formas de entender la idea del nacionalismo *liberal*: el nacionalismo liberal es el punto de vista que sostiene que las naciones tienen derechos de autogobierno, pero que todas las naciones, mayoritarias o minoritarias, deberían ser postétnicas.

En la medida en que está guiado por un concepto liberal de la condición de nación, el nacionalismo minoritario no rechaza el multiculturalismo cosmopolita: es más bien una doctrina sobre el tipo de unidad en cuyo interior debe operar el multiculturalismo cosmopolita. ¿Debería el multiculturalismo cosmopolita operar en el interior del conjunto de Canadá o en Quebec? ¿En el interior del conjunto de España o en Cataluña? ¿En el interior del conjunto de Estados Unidos o en Puerto Rico? En ninguno de estos casos versa el debate sobre los méritos del multiculturalismo postétnico; y tampoco es un debate entre el nacionalismo cívico y el étnico. Todas estas naciones, mayoritarias y minoritarias, comparten un modelo cívico y postétnico en el sentido de Hollinger. El debate estriba en determinar si sólo existe una nación cívica en el interior del Estado o si existe más de una.

El punto de vista de Hollinger parece sostener que el multiculturalismo cosmopolita debería operar en el plano del conjunto del Estado, no en Puerto Rico, en Quebec o en Cataluña. Pero no ofrece razones para esta preferencia, quizá porque nunca se haya parado a considerar la posibilidad de que las naciones minoritarias puedan también promover y encarnar una forma de nacionalismo cívico y postétnico.

Algunas personas podrían argumentar que la unidad apropiada para el multiculturalismo cosmopolita no es ni el plano estatal ni el subestatal, sino más bien el mundo en su conjunto. Para esta forma de ver las cosas, los Estados deberían tener las fronteras completamente abiertas y no plantear ningún obstáculo a la mezcla trasnfronteriza de personas. Ésta sería una forma

de multiculturalismo auténticamente «cosmopolita». El propio Hollinger rechaza esta posibilidad sobre la base de que los estadounidenses forman una nación, valoran su identidad nacional y tienen derecho a mantenerla por tiempo indefinido en el futuro. Es decir, trata a los estadounidenses como a un grupo permanente y duradero que ejerce derechos de autogobierno e insiste en que este concepto «cosmopolita» de multiculturalismo opere en el interior de las estables fronteras de la nación estadounidense. (A este respecto, sería más preciso llamar «panestadounidense» a su modelo de multiculturalismo predilecto que «cosmopolita».) Niega que exista contradicción alguna en afirmar una forma fluida y cambiante de multiculturalismo en el interior de las estables y duraderas fronteras de una nación.

Estoy de acuerdo con Hollinger en que «el elemento cosmopolita del multiculturalismo es compatible con una sólida afirmación de la nacionalidad estadounidense» (pág. 151). Pero también es compatible con la sólida afirmación de la nacionalidad portorriqueña o quebequesa. Si el nacionalismo quebequés es «pluralista» porque implica que el multículturalismo debería operar en el interior de las estables y duraderas fronteras de una nación quebequesa, entonces el nacionalismo estadounidense que defiende Hollinger también es pluralista. Ambos implican la misma combinación de multiculturalismo fluido en el interior de unas estables fronteras nacionales. Y no veo posible ninguna justificación liberal para decir que los estadounidenses tienen derecho a la existencia nacional, pero no los portorriqueños o los quebequeses.

5. ¿Esto importa?

Pero ¿por qué importa esto? A fin de cuentas, el nacionalismo minoritario es periférico respecto del libro de Hollinger, que sólo lo menciona de pasada en unas pocas referencias. Además, el libro ha sido escrito para una audiencia doméstica, como otros muchos de los recientes libros estadounidenses que hacen referencias al nacionalismo minoritario de pasada. Estas referencias pueden ser engañosas o inexactas pero ¿han influido realmente en otros países?

Creo que sí. Permítanme dar dos ejemplos: Canadá y la Europa del Este. Los debates estadounidenses han influido mucho en los canadienses de habla inglesa y una de las consecuencias se ha plasmado en forma de renuencia en cuanto a conceder a los quebequeses el tipo de reconocimiento

público que buscan para su identidad nacional.[3] La influencia estadounidense ha hecho más difícil llegar a un acuerdo aceptable con Quebec, aunque, como ya he indicado anteriormente, el propio Estados Unidos estaba bastante dispuesto a hacer extensivo a Puerto Rico este tipo de reconocimiento nacional. Si los autores estadounidenses hubieran destacado que el hecho de acomodar a los nacionalismos minoritarios era uno de los elementos de la práctica estadounidense, entonces creo que los quebequeses no estarían hoy tan cerca de separarse de Canadá.

La situación en la Europa del Este es incluso más grave. Si Quebec optase por la secesión, nos encontraríamos probablemente ante dos democracias liberales relativamente estables en la mitad norte del continente, en vez de con una. En Europa del Este, sin embargo, la incapacidad para acomodar al nacionalismo minoritario no sólo es una amenaza para las fronteras existentes sino también para la propia democracia y para la existencia de una sociedad civil en paz. Existe una fuerte correlación entre la democratización y el nacionalismo minoritario: los países que no tenían nacionalismos minoritarios relevantes se han democratizado con éxito (la República Checa; Polonia; Hungría; Eslovenia); los países que tenían poderosos nacionalismos minoritarios están conociendo unos tiempos mucho más difíciles (Eslovaquia; Ucrania; Rumania; Serbia; Macedonia).

Dado este contexto, la influencia de los debates estadounidenses ha sido de muy poca ayuda en dos sentidos. En primer lugar, ha contribuido a marginar a los intelectuales liberales en el interior de estos países, que a menudo acuden a los liberales estadounidenses en busca de guía. Influidos por los modelos estadounidenses, estos liberales tienen poco que decir sobre el acomodo del nacionalismo minoritario, como no sea limitarse a corear el mantra de que la solución para el conflicto étnico se encuentra en «los derechos individuales, no en los derechos de grupo». Ésta es una consigna que no sirve de ayuda, ya que no nos dice nada sobre cómo resolver las cuestiones planteadas por el nacionalismo minoritario. El actual conflicto de Kosovo, por ejemplo, gira en torno a la cuestión de si el poder político debería cen-

3. En un reciente artículo, David Bromwich sugirió que el ensayo de Charles Taylor titulado *Multiculturalism and the Politics of Recognition* es «en cierto modo un sermón que los canadienses dirigen a los estadounidenses» (Bromwich, 1995, pág. 96). Creo que esto es un error. El ensayo de Taylor se entiende mejor como un sermón dirigido a los canadienses de habla inglesa (que han adoptado el estilo de vida estadounidense) y su argumento no es que el liberalismo al estilo estadounidense sea injusto para la mayoría de los grupos en Estados Unidos, sino más bien que es injusto para países como Canadá, cuyo principal dilema consiste en cómo bregar con los nacionalismos minoritarios.

tralizarse en Belgrado o de si el gobierno regional de Kosovo debería tener una amplia autonomía. La consigna de «derechos individuales, no derechos de grupo» no proporciona ninguna orientación en este conflicto. Sin un concepto claro de lo que requiere la justicia en un Estado multinacional, los liberales se han convertido en espectadores pasivos de las luchas entre los nacionalismos de las mayorías y las minorías.

En segundo lugar, y paradójicamente, los nacionalistas mayoritarios han recurrido a los debates estadounidenses para justificar la supresión de los nacionalismos minoritarios. Los gobiernos nacionalistas de estos países no sólo han estudiado, sino que han adoptado en gran medida la retórica estadounidense de que una buena democracia liberal debería ser una «nación cívica». Adoptan el lenguaje de la democracia liberal y del nacionalismo cívico, en parte para impresionar a los observadores extranjeros, pero también porque brinda una excusa para aplastar al nacionalismo minoritario y para despojar a las minorías nacionales de sus peculiares instituciones públicas y de sus derechos de autogobierno. Observamos esta tendencia en Eslovaquia, Rumania, Serbia y Rusia. Puede resultar sorprendente oír a los nacionalistas mayoritarios utilizar el lenguaje del nacionalismo cívico, pero lo hacen. Y lo hacen precisamente *porque* legitima políticas que impiden a las minorías nacionales expresar una identidad nacional diferente y exigir sus derechos nacionales.

Lo que vemos en la Europa del Este, por tanto, es una terrible alianza entre los intelectuales liberales y los nacionalistas mayoritarios y ambos recurren a los modelos estadounidenses para justificar el rechazo de las exigencias de las minorías nacionales. Como he señalado antes, los intentos encaminados a suprimir los nacionalismos minoritarios sólo pueden alcanzar su meta mediante la coerción y el resultado ha sido la instalación del temor en las minorías, la exacerbación de las relaciones interétnicas y el fortalecimiento de las tendencias autoritarias tanto en el interior de los movimientos nacionalistas mayoritarios como en el interior de los minoritarios.

Por supuesto, los autores estadounidenses no han respaldado las políticas coercitivas dirigidas a suprimir el nacionalismo minoritario en la Europa del Este. Al contrario, la política exterior estadounidense ha animado a menudo a los Estados a que acepten algunas de las exigencias de las minorías. De hecho, el gobierno estadounidense presiona en estos momentos a Serbia para que conceda la autonomía a Kosovo. Pero, comprensiblemente, Milosevic entiende que esto es una hipocresía, como un nuevo caso en que Estados Unidos trata de imponer a los países débiles un acuerdo que jamás aceptaría en su propio país. A fin de cuentas, ¿no dicen los estadounidenses

que deberíamos luchar contra el nacionalismo étnico minoritario y, en cambio, tratar de construir una única nación cívica compartida en el interior de cada Estado?

La posición estadounidense en Kosovo tendría más credibilidad si los estadounidenses subrayaran que han acomodado sus propios nacionalismos minoritarios. Éste es simplemente uno de los muchos ejemplos en que la transición a la democracia en los Estados multinacionales de la Europa del Este habría sido más fluida si los autores y los hombres de Estado estadounidenses hubieran destacado que el acomodo del nacionalismo minoritario formaba parte de la realidad estadounidense. No estoy sugiriendo que los teóricos estadounidenses del multiculturalismo sitúen las cuestiones del nacionalismo minoritario en el centro de sus teorías. La situación de los negros está, y debe estar, en el centro de los debates estadounidenses sobre el multiculturalismo. Pero desearía que, aunque sólo fuera de pasada, los estadounidenses admitieran que el acomodo del nacionalismo minoritario, lejos de ser «antiamericano» o antidemocrático, es una (pequeña) parte de la experiencia de Estados Unidos.[4]

4. Para un análisis más en profundidad sobre la relación que los modelos occidentales de acomodación del nacionalismo minoritario guardan con la Europa del Este, véase Kymlicka y Opalski, 2002.

13

EL NACIONALISMO MINORITARIO Y LA INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES

Prácticamente todos los debates actuales sobre el nacionalismo minoritario empiezan destacando que los teóricos de la modernización y de la globalización no predijeron ni su supervivencia ni su resurgimiento. Se suponía que la globalización extinguiría las identidades nacionales minoritarias, sustituyéndolas, bien por una identidad cosmopolita supranacional, bien por una identidad posnacional cívica o constitucional. Se ha demostrado claramente que esta predicción estaba equivocada. La mayoría de los nacionalismos minoritarios son ahora más fuertes que nunca y no muestran ninguna señal de estar perdiendo impulso. De hecho, el nacionalismo minoritario es hoy en día un fenómeno auténticamente global que se encuentra en cualquier rincón del globo. Tal como dice Walker Connor, se pueden encontrar potentes nacionalismos minoritarios en:

> África (por ejemplo, en Etiopía), Asia (Sri Lanka), Europa del Este (Rumania), Europa Occidental (Francia), Centroamérica (Guatemala), Sudamérica (Guayana) y Oceanía (Nueva Zelanda). La lista incluye tanto a países antiguos (Reino Unido) como a países nuevos (Bangladesh), tanto a países grandes (Indonesia) como a países pequeños (Fidji), tanto a países ricos (Canadá) como a países pobres (Pakistán), tanto a países autoritarios (Sudán) como a países democráticos (Bélgica), tanto a países marxista-leninistas (China) como a países militantemente antimarxistas (Turquía). La lista también incluye a países que son budistas (Burma), cristianos (España), musulmanes (Irán), hindúes (India) y judíos (Israel) (Connor, 1999, págs. 163-164).

Aún existen personas que niegan que el nacionalismo minoritario sea compatible con la modernidad y quienes ven estas manifestaciones del nacionalismo minoritario como el último estertor de los valores premodernos, que sostienen una lucha de acción defensiva en la retaguardia contra las inevitables fuerzas de la globalización (por ejemplo, Franck, 1997). Sin embargo, cada vez se comprende mejor, en mi opinión, que el nacionalismo minoritario ha sobrevivido y crecido porque ha demostrado ser capaz de adaptarse a la modernidad y de acomodar y satisfacer las necesidades y

las aspiraciones modernas. De hecho, el nacionalismo minoritario ha demostrado ser un efectivo vehículo para que los grupos nacionales puedan modernizar sus sociedades y participar de forma más activa en la economía global y en las redes de creciente densidad del derecho internacional y la sociedad civil.

Sin duda, la globalización plantea muchos retos nuevos al nacionalismo minoritario y este capítulo se va a centrar en uno de ellos: el del impacto de la inmigración. Es característico que los debates sobre la globalización se centren en el espectacular aumento del flujo global de bienes y capitales y quizá también en la circulación global de las ideas. Sin embargo, un aspecto que se señala menos en la globalización es el del movimiento de las personas, en particular, el del significativo aumento del número de emigrantes económicos. De hecho, se ha llamado a esta época la «era de la inmigración», ya que hay personas de países pobres, o de zonas rurales en el interior de un mismo país, que emigran a las ciudades que despuntan en Occidente como nexos de la economía global (Castles y Miller, 1993). Y algunas de estas ciudades se encuentran en el corazón de las minorías nacionales: Montreal (Quebec), Barcelona (Cataluña), Bilbao (País Vasco), Glasgow (Escocia), Bruselas (Flandes), Ginebra (Suiza francófona). Durante décadas, algunas de estas ciudades han actuado como imanes para los inmigrantes, mientras que otras sólo en tiempos recientes han empezado a ver un significativo número de inmigrantes. Sin embargo, la inmigración se está convirtiendo en una realidad cada vez más importante en las principales ciudades situadas en el interior del territorio de las minorías nacionales.

¿Cómo afecta la presencia de estos inmigrantes a los movimientos nacionalistas minoritarios? En los últimos años se ha producido un gran debate tanto sobre el nacionalismo minoritario como sobre la inmigración. Como consecuencia, hemos aprendido un buen número de importantes lecciones sobre los retos que estas dos formas de diversidad etnocultural plantean a la teoría y la práctica de la democracia liberal. Sin embargo, estas dos cuestiones se han debatido por regla general de forma separada; la interacción entre ellas ha recibido mucha menos atención.

Dado que tanto el nacionalismo minoritario como la inmigración suponen un desafío para el modelo tradicional de un «Estado-nación» culturalmente homogéneo, es frecuente que se les considere procesos complementarios pero separados de deconstrucción del Estado-nación. Sin embargo, en realidad, a menudo estan íntimamente relacionados y no siempre de forma complementaria. Consideremos algunos casos característicos de nacio-

nalismo minoritario en Occidente: el de los catalanes, los vascos, los portorriqueños, los escoceses, los quebequeses y los flamencos. Cada uno de estos grupos se considera a sí mismo una nación diferente y autogobernada en el interior de un Estado más grande y cada uno de ellos se ha movilizado según los planteamientos nacionalistas con el fin de exigir mayor autogobierno regional y mayor reconocimiento nacional. Sin embargo, la presencia de un significativo número de inmigrantes en la región de la minoría está afectando al tipo de identidad nacional y al tipo de movilización nacionalista que es factible o deseable. Muchos nacionalistas minoritarios han considerado lamentables esos cambios y han visto en los inmigrantes una amenaza para la minoría nacional en vez de un beneficio potencial.

Por consiguiente, la inmigración no es sólo un reto para los tradicionales modelos del Estado-nación, también es un reto para los conceptos de sí y las aspiraciones políticas de aquellos grupos que se consideran a sí mismos naciones diferentes y autogobernadas en el interior de un Estado mayor. De hecho, algunos comentaristas insisten en que todas las formas de nacionalismo minoritario son por definición «étnicas» o excluyentes y, por consiguiente, intrínsecamente contrarias a los inmigrantes. Este capítulo ofrecerá un punto de vista más matizado de la relación entre la inmigración y el nacionalismo minoritario. Trataré de perfilar algunas de las cuestiones que surgen cuando los inmigrantes se asientan en zonas de un país que están dominadas por una minoría nacional. ¿Cuándo entran en conflicto las demandas de los inmigrantes con las aspiraciones de las minorías nacionales y cuándo resultan compatibles o incluso aptas para una mutua consolidación? Dado que mi formación es la de un teórico político, mi principal interés radica en explorar las cuestiones normativas que plantea esta coexistencia de la inmigración y el nacionalismo minoritario. Es decir, no sólo estoy interesado en cómo se relacionan entre sí las demandas de los inmigrantes y las de las minorías nacionales, sino también en cómo se relacionan esas demandas con los principios subyacentes de la democracia liberal, como la libertad individual, la igualdad social y la democracia. ¿Qué tipos de acomodos o de acuerdos entre los inmigrantes y las minorías nacionales son más congruentes con las normas liberal democráticas de la justicia y la libertad y qué acuerdos serían injustos y violarían estas normas?

Un número creciente de teóricos liberales defiende tanto las exigencias de autogobierno de las minorías nacionales, como las exigencias de los grupos de inmigrantes que demandan un mayor acomodo de sus identidades y prácticas etnoculturales. No obstante, como ya he señalado, se ha escrito relativamente poco sobre el potencial conflicto que puede enfrentar a estos

dos tipos de exigencias. Y sin embargo, estas exigencias pueden entrar en conflicto y así sucede con frecuencia: de hecho, cualquier tipo de inmigración se ha considerado habitualmente como una amenaza para el nacionalismo minoritario (apartado 1). Algunos comentaristas argumentan que este conflicto es intrínseco e intratable, puesto que los nacionalismos minoritarios son, por definición, formas de «nacionalismo étnico» de carácter étnicamente excluyente. Yo argumentaré que este punto de vista es empíricamente inexacto en lo que se refiere a muchos nacionalismos minoritarios de Occidente y sostendré que se apoya en una errónea comprensión de la naturaleza del nacionalismo minoritario. Muchos nacionalismos minoritarios de hoy acogen a los inmigrantes y les permiten mantener y expresar su identidad étnica, pese a que, simultáneamente, les animan a integrarse en la nación minoritaria (apartado 2). En resumen, algunos nacionalismos minoritarios son tan «cívicos» o tan «postétnicos» como los nacionalismos mayoritarios. Sin embargo, la probabilidad de que una minoría nacional adopte ese modelo postétnico de nacionalismo minoritario parece depender de un cierto número de factores. En particular, puede requerir una serie de medidas políticas (relacionadas, por ejemplo, con la lengua, la educación y el empleo) que den a la minoría algún control sobre el proceso de integración de los inmigrantes, y que establezcan o protejan la preeminencia de la lengua de la minoría nacional en su territorio histórico (apartado 3). Y esto genera un potencial dilema, porque estas políticas lingüísticas y educativas pueden resultar iliberales. Las mismas políticas que hacen posible la forma postétnica del nacionalismo minoritario pueden ser a su vez incompatibles con las normas y los valores liberales. Si ése fuera el caso, ¿sería permisible adoptar políticas iliberales con el fin de crear las condiciones para que las formas cívicas del nacionalismo minoritario pudieran aflorar? Concluyo con algunas reflexiones provisionales sobre esta cuestión, pero no ofrezco ninguna respuesta definitiva.

1. El conflicto entre el multiculturalismo de inmigración y el nacionalismo minoritario

Como indico en el Capítulo 3, existe en Occidente una clara tendencia a la aceptación de la legitimidad tanto del nacionalismo minoritario como del multiculturalismo de inmigración.

Esto forma parte de un movimiento más amplio tendente al culturalismo liberal. Y dado que ambos desafían el modelo tradicional de un «Esta-

do-nación» culturalmente homogéneo, es frecuente que se los considere aliados, al menos en el plano teórico. Ambos participan en la nueva política de la identidad, ambos luchan para ampliar el espacio en el que los ciudadanos pueden expresar sus identidades y diversidades, compartiendo de este modo un compromiso con los principios del pluralismo y el reconocimiento de la diferencia.

Sin embargo, en el fondo, la relación entre ambos es más complicada. Como he señalado anteriormente, las fuerzas de la globalización han hecho que muchos Estados multinacionales hayan conocido significativos niveles de inmigración a las tierras natales de una minoría nacional (por ejemplo, a Quebec, Flandes, Cataluña, País Vasco, o Escocia). Esto plantea la pregunta de si los nacionalismos minoritarios son capaces de acomodar el multiculturalismo de inmigración. ¿Son las minorías nacionales capaces de incluir a los inmigrantes en la concepción que tienen de sí mismas y de este modo llegar a ser «multiculturales»?

A simple vista, la respuesta parece ser «no». Históricamente, la relación entre las minorías nacionales y los inmigrantes ha estado llena de tensiones, ya que las primeras han considerado la inmigración a gran escala como una amenaza para ellas. Y ello por una sola razón: los inmigrantes tienden a integrarse en la cultura dominante (que por lo general ofrece una mayor movilidad y mejores oportunidades económicas). Muchos de los inmigrantes que llegan a Quebec, por ejemplo, optarían por aprender inglés en vez de francés, si se les diera la oportunidad de elegir. (Ésta era desde luego la pauta histórica, hasta que el gobierno de Quebec consiguió que fuera más difícil para los inmigrantes elegir el inglés.) Si los inmigrantes que llegan a un Estado multinacional se integran en el grupo mayoritario, la minoría nacional se verá progresivamente superada en número y, por consiguiente, su poder en la vida política decrecerá. Por otra parte, es bastante frecuente que los Estados animen deliberadamente a los inmigrantes (o a los emigrantes procedentes de otra parte del país) a asentarse en tierras tradicionalmente ocupadas por las minorías nacionales, como una forma de inundarles demográficamente y de restarles poder, reduciéndoles a una minoría incluso en el interior de su territorio histórico (véase el Capítulo 4).

Por otra parte, el hecho de que los inmigrantes parezcan capaces y bien dispuestos a integrarse en la sociedad dominante se utiliza a menudo como fundamento para insistir en que las minorías nacionales también deberían integrarse. Es frecuente que la mayoría se pregunte: si los inmigrantes pueden integrarse con éxito, ¿por qué no habrían de poder hacerlo las minorías

nacionales? Si los inmigrantes están satisfechos con formas modestas de acomodo multicultural en el interior de la sociedad mayor, en vez de procurar un autogobierno con el fin mantenerse como sociedades separadas y diferentes, ¿por qué no pueden hacer lo mismo las minorías nacionales?

Y por añadidura, es poco probable que los inmigrantes entiendan o compartan la mentalidad de *la survivance* que han desarrollado las minorías nacionales en sus muchos años (o siglos) de lucha por el mantenimiento de su lengua, su cultura y su autonomía política peculiares. Por consiguiente, incluso en el caso de que los inmigrantes aprendan la lengua de la minoría y se integren en la sociedad minoritaria, aún sigue siendo poco probable que apoyen las movilizaciones nacionalistas. Puede que lleguen a formar parte de la nación minoritaria, pero es poco probable que se hagan *nacionalistas* minoritarios.[1]

Por éstas y otras razones, se ha observado una pronunciada tendencia a que las minorías nacionales adopten una actitud defensiva y excluyente hacia los inmigrantes. Como resultado, es frecuente que los nacionalismos minoritarios hayan adquirido la forma de nacionalismos «étnicos», nacionalismos que privilegian los vínculos de sangre y de ascendencia, que son profundamente xenófobos y a menudo racistas, y que buscan excluir a los inmigrantes.

Dada esta historia, la idea de que el nacionalismo minoritario y el multiculturalismo de inmigración sean aliados en la búsqueda de una forma más plural o tolerante de política cultural parece extraña. Más que desafiar o descentrar las pretensiones de homogeneidad nacional, si hay algo que parece caracterizar al nacionalismo minoritario es el hecho de representar un retroceso hacia una forma de nacionalismo iliberal y premoderno, incluso menos tolerante de la diversidad que el tipo de nacionalismo y de identidad nacional promovidos por los Estados occidentales.

Esta conexión entre el nacionalismo minoritario y el nacionalismo étnico es tan fuerte que muchos comentaristas consideran que el nacionalismo minoritario está *intrínsecamente* basado en la exclusión étnica y es inheren-

1. Ésta es la situación de Quebec en la actualidad. Como resultado de las medidas políticas que describimos más adelante en este mismo capítulo, Quebec ha tenido un notable éxito en lo referente a la integración de los inmigrantes en la sociedad francófona. Además, muchos de estos inmigrantes han llegado a considerarse «quebequeses» y tienen un sentido de identificación más fuerte con Quebec que con Canadá. Pero es extremadamente improbable que los inmigrantes, incluso aquellos que se identifican como quebequeses, apoyen la independencia y, de hecho, en el referéndum de 1995 votaron abrumadoramente en contra de la secesión.

temente opuesto a los nacionalismos «cívicos», basados en principios políticos compartidos. Por ejemplo, Thomas Franck argumenta que los nacionalismos minoritarios son formas iliberales y excluyentes de nacionalismo «tribal», diametralmente opuestos a las formas liberales y abiertas del nacionalismo cívico estadounidense y francés (Franck, 1997). De igual modo, David Hollinger compara los nacionalismos minoritarios con formas «pluralistas» iliberales de multiculturalismo, que catalogan a las personas en distintas categorías basándose en la sangre y que son, en consecuencia, lógicamente equivalentes a la segregación racial (Hollinger, 1995). Y Michael Ignatieff dice que los nacionalismos minoritarios son nacionalismos «étnicos» definidos por la raza y la sangre y que, por consiguiente, son incompatibles con el liberalismo, la democracia y la paz (Ignatieff, 1993). Estos tres autores difieren en muchos aspectos, pero lo que resulta llamativo es que todos supongan automáticamente que los nacionalistas minoritarios deben ser nacionalistas étnicos que se basan en la sangre y en la raza (véase mi crítica a estos autores en los Capítulos 10 y 12).

Para todos estos autores, por tanto, el nacionalismo minoritario es un obstáculo, no un aliado, en la búsqueda de una forma más tolerante e incluyente de comunidad política. No es un socio que coopere con los inmigrantes en la construcción de nuevas formas de democracia postétnica o posnacional, sino que lucha más bien en la retaguardia para mantener una obsoleta forma étnica de nación.

2. ¿Se pueden reconciliar?

Esta identificación entre el nacionalismo minoritario y el nacionalismo étnico es comprensible dadas las tensiones históricas que he mencionado antes. Sin embargo, el supuesto de que los nacionalismos minoritarios son nacionalismos intrínsecamente étnicos es, en mi opinión, erróneo y crecientemente inadecuado como explicación de los nacionalismos minoritarios en Occidente.

Consideremos el caso de Quebec. Según Franck, los nacionalismos minoritarios contemporáneos muestran un deseo xenófobo de excluir a aquellos que son diferentes. En realidad, Quebec tiene una política de inmigración muy activa: su inmigración *per cápita* es aproximadamente la misma que la de Estados Unidos. El control sobre la inmigración es una de las competencias que los nacionalistas de Quebec han buscado y conseguido, así que la provincia administra un programa de inmigración propio mediante el

que recluta activamente a los inmigrantes, la mayoría de los cuales no son de raza blanca. Busca inmigrantes de todo el mundo como forma de construir lo que llama su «sociedad diferente». Quebec sabe que, debido a los decrecientes índices de natalidad y al envejecimiento de la población, necesita inmigrantes para tener éxito como sociedad moderna. El gobierno de Quebec anima a los inmigrantes a aprender francés, por supuesto, del mismo modo que el gobierno estadounidense anima a los inmigrantes a aprender inglés. Si aprenden francés, se les considera miembros de pleno derecho de la sociedad quebequesa.[2]

Sin duda, durante muchos años, la cuestión de si debía integrarse o no, a los inmigrantes, y cómo, fue controvertida en Quebec. Sin embargo, el enfoque que la provincia ha desarrollado desde la década de 1970—conocido como «interculturalismo»— es parecido a la política multiculturalista de muchos Estados occidentales: trata de afirmar y acomodar en las instituciones comunes las identidades y las prácticas etnoculturales, sujetas a tres principios importantes:

- El reconocimiento del francés como lengua de la vida pública.
- El respeto a los valores liberal democráticos, incluidos los derechos políticos y civiles y la igualdad de oportunidades.
- El respeto al pluralismo, incluida la apertura y la tolerancia hacia las diferencias de los demás.

Estos tres principios forman la base del «contrato moral» entre Quebec y los inmigrantes, un contrato que especifica los términos de la integración.[3] Son prácticamente idénticos a los principios que subyacen a las políticas multiculturalistas tanto australiana como canadiense, que son amplia (y acertadamente) consideradas dos de los modelos de multiculturalismo de inmigración con más éxito del mundo.[4]

2. Para una detallada valoración de la política de inmigración de Quebec, véase Carens, 1995b. Este autor argumenta que la política de inmigración de Quebec «es moralmente legítima y absolutamente compatible con los principios liberal democráticos». De hecho, concluye diciendo que podría «proporcionar un modelo para otras sociedades liberal democráticas, particularmente en Europa, capaz de combinar un fuerte sentido de la identidad nacional con un profundo compromiso con los valores liberal democráticos» (pág. 74).

3. Para una clara exposición de estos tres principios y, de forma más general, del contrato moral, véase en la bibliografía la entrada «Quebec, Gobierno de», 1990.

4. Comparemos esto con el debate entre el multiculturalismo australiano y el canadiense en el Capítulo 7. Para una comparación más detallada del multiculturalismo canadiense y

Según este enfoque, los inmigrantes no sólo obtienen la ciudadanía en términos relativamente fáciles, sino que reciben, a través de la propia política «interculturalista» de Quebec, incentivos para interactuar con los miembros de otros grupos étnicos, compartir su herencia cultural y participar en las instituciones públicas comunes. El resultado en el interior de Quebec es justamente el tipo de fluido multiculturalismo «cosmopolita» que respalda Hollinger. (De hecho, el nivel de aceptación del matrimonio interracial es considerablemente más alto en Quebec que en Estados Unidos.) Lejos de tratar de preservar alguna clase de pureza racial, los nacionalistas quebequeses buscan activamente a personas de otras razas y credos para unirse, integrarse o casarse con ellas, y contribuir juntas a la construcción de una sociedad diferente, moderna y pluralista.

Pero Quebec no está solo en esto. Consideremos Cataluña. Tuvo unos índices de inmigración muy elevados, principalmente de otras regiones de España. Estos emigrantes han sido bien recibidos y aceptados como miembros de la sociedad catalana y se les considera una parte vital del proyecto de la *renaixença* catalana. Es demasiado pronto para decir con qué éxito se integrarán los inmigrantes más recientes, que provienen del norte de África y que (a diferencia de los emigrantes del resto de España) no son ni europeos ni católicos. Sin embargo, la política oficial del gobierno catalán consiste en promover la integración de todos los residentes, sea cual sea su religión o el color de su piel, y este concepto no racista de la condición de nación tiene el respaldo de la opinión popular.[5]

O consideremos Escocia. No ha tenido el mismo nivel de inmigración que Quebec o Cataluña, pero aquí también está firmemente arraigado el concepto no racista de la condición de nación, tanto en las bases del principal partido nacionalista (el SNP—Scotland National Party—) como en la opinión popular. Los emigrantes provenientes de cualquier parte de Gran Bretaña se han integrado bien y se acepta que los más recientes, llegados de Asia y África, deben ser aceptados también como «escoceses».

O consideremos Puerto Rico. En el pasado tuvo relativamente pocos inmigrantes, pero en la actualidad recibe del Caribe un creciente número de

del interculturalismo de Quebec, véanse Juteau *y otros*, 1998; Kymlicka, 1998a, capítulo 4. Desde luego, la política australiana especifica que el inglés es la lengua de las instituciones públicas, mientras que la política federal canadiense define tanto el inglés como el francés como lenguas de la actividad pública y, por consiguiente, de la escolarización y el desarrollo.

5. Para un examen de las actitudes hacia los inmigrantes en Cataluña, véase Medrano, 1995, especialmente págs. 158 a 161.

personas. Para la mayoría de estos inmigrantes, Puerto Rico aparece inicialmente como un trampolín para llegar a Estados Unidos continentales, pero algunos se quedan y se integran en la sociedad portorriqueña. La idea de una nación no racista es, en este caso, muy natural, pues la sociedad portorriqueña (a diferencia de la de Estados Unidos del continente) ha sido siempre una sociedad conscientemente mestiza con unos niveles muy elevados de matrimonios mixtos entre los pobladores blancos, negros e indios (Portillo, 1997).

Todos estos nacionalismos son postétnicos en el sentido de Hollinger. Sin duda, no todos los nacionalismos minoritarios son postétnicos: el racismo sigue siendo una fuerza más fuerte tanto en el nacionalismo vasco como en el nacionalismo flamenco. En estos casos, persiste la lucha entre un concepto liberal e incluyente de la condición de nación y el concepto racista y excluyente; y esta lucha se refleja tanto en el interior de los partidos políticos nacionalistas como en la opinión popular.[6] El concepto liberal e incluyente, pese a que tiene una gran fuerza en los nacionalismos flamenco y vasco, aún no es hegemónico, como ha sucedido en Quebec, Cataluña o Escocia. Podemos encontrar luchas similares entre los conceptos liberal e incluyente y racista y excluyente en muchos de los casos de movilización nacionalista que se dan entre los pueblos indígenas.

En resumen, el grado en que una particular forma de nacionalismo minoritario sea étnico y racista o postétnico y cívico sólo puede determinarse examinando los hechos, no mediante una decisión conceptual o una especulación teórica. Y lo que se observa en la mayoría de las democracias occi-

6. Para los cambios en las percepciones de los vascos hacia los inmigrantes, véase Medrano, 1995, págs. 78-83, 150. En Flandes, el ala liberal e incluyente está representada por el partido Volks Unie, y el ala liberal y excluyente por el Vlams Blok. Desde luego, la naturaleza de la inmigración es diferente en Flandes. Flandes tiene pocos inmigrantes llegados de otras partes de Bélgica (a diferencia de Cataluña o Escocia) y, de hecho, tiene pocos inmigrantes de cualquier parte de Europa. Dado que la mayoría de los inmigrantes a Flandes provienen del norte de África, difieren por su lengua, religión y raza de los naturales de Flandes. Por el contrario, la mayoría de los inmigrantes a Cataluña procedían de cualquier otra parte de España, por lo que compartían la misma religión católica que los naturales de Cataluña y eran conciudadanos (blancos) «europeos» cuya diferencia principal residía en su lengua. Y en Escocia, la mayoría de los inmigrantes procedían de Inglaterra o Gales, por lo que compartían la religión protestante y la lengua inglesa con los escoceses, lo que venía a unirse a su condición de conciudadanos europeos. El proceso de inmigración es más sencillo cuando los inmigrantes y la minoría nacional comparten una o más de estas características: la raza, la religión o la lengua. En este sentido, Flandes tiene la tarea más difícil de todas estas diversas minorías nacionales.

dentales es una clara tendencia hacia una definición más abierta y no racial del nacionalismo minoritario. En el caso de Quebec, por ejemplo, la abrumadora mayoría de los quebequeses creía hace cuarenta años que para ser un verdadero «quebequés» era preciso ser descendiente de los originales pobladores franceses; hoy en día, menos del 20 % acepta esta opinión (Crête y Zylberberg, 1991). Éste es un espectacular cambio en la naturaleza de la identidad quebequesa, que de hecho ha incorporado a los inmigrantes en su concepto de sí misma y se ha convertido en una nación postétnica y multicultural. Y esta apertura la reconocen los inmigrantes, que se sienten hoy en día mucho más inclinados a integrarse en la sociedad quebequesa. Un ejemplo: mientras que la abrumadora mayoría de la segunda generación de inmigrantes a Quebec solía hacerse anglófona, ahora casi todos piensan en sí mismos como «quebequeses» y es más probable que hablen francés que inglés en sus hogares. Por desgracia, la mayoría de los teóricos del nacionalismo aún no ha reconocido este cambio: de hecho, el supuesto de que los nacionalismos minoritarios son intrínsecamente nacionalismos étnicos lo ha convertido en algo invisible.

¿Por qué se ha producido este cambio hacia una forma postétnica de nacionalismo minoritario? Esencialmente por las mismas razones que han permitido que se produjese en las naciones mayoritarias. Al igual que las naciones mayoritarias, es frecuente que las minorías nacionales necesiten inmigrantes para cubrir los nichos económicos, o para contrarrestar las tendencias demográficas negativas (por ejemplo, una población que envejece y un índice de natalidad en declive). Además, ha quedado claro que el control absoluto de la emigración es difícil, sino imposible, y que no hay duda de que se seguirá produciendo una cierta tasa de inmigración. De ahí que la cuestión de cómo integrar a los inmigrantes en su «nación» suscite un interés creciente entre las minorías nacionales. Ésta es, por supuesto, la misma cuestión que han tenido que afrontar las naciones mayoritarias —es decir, cómo integrar a los inmigrantes en la nación alemana, española o italiana—. Y la respuesta que proponen cada vez más las minorías nacionales es muy parecida al enfoque que adoptaron las naciones mayoritarias. Tanto las naciones mayoritarias como las minoritarias se desplazan hacia un concepto de identidad nacional de carácter postétnico y multicultural; ambas enfatizan la integración lingüística e institucional de los inmigrantes y ambas aceptan y acomodan a un tiempo la expresión de la etnicidad de los inmigrantes.

3. El replanteamiento de los términos del debate

El hecho de que los nacionalismos minoritarios pueden ser, y sean cada vez más, nacionalismos postétnicos abiertos a los inmigrantes plantea un cierto número de importantes cuestiones relacionadas con las medidas políticas, cuestiones que examinaré en el apartado 4. Sin embargo, esto también sugiere que debemos replantearnos drásticamente el modo en que concebimos y hablamos del nacionalismo minoritario. Aún no disponemos del tipo de marco conceptual que necesitamos para dar sentido a estas nuevas formas de nacionalismo minoritario postétnico: con demasiada frecuencia seguimos confiando en mitos obsoletos y en ideas equivocadas.

Por ejemplo, en la bibliografía sobre esta materia existe la tendencia a asumir que los conflictos planteados por los nacionalismos minoritarios en las democracias occidentales son conflictos entre el nacionalismo cívico (postétnico) que promueve el Estado y el nacionalismo étnico (racista) que promueve la minoría nacional. En realidad, sin embargo, en la mayoría de las democracias occidentales, los conflictos se producen entre dos formas de nacionalismo cívico y postétnico en competencia. Tanto el nacionalismo estatal como el nacionalismo minoritario se definen en términos postétnicos no racistas.[7] Y en la medida en que estos conflictos son conflictos que enfrentan a dos formas de nacionalismo postétnico, no veo ninguna razón por la que los liberales deban preferir automáticamente el nacionalismo mayoritario o de Estado al nacionalismo minoritario.

En segundo lugar, existe una tendencia a suponer que si la nación mayoritaria no se define en términos étnicos, sino que es más bien una nación abierta a todos, con independencia de cuál sea su ascendencia étnica, entonces los nacionalismos minoritarios se convierten en algo intrínsecamente innecesario y sin sentido, excepto en el caso de los grupos obsesionados por la pureza racial. Por ejemplo, Rogers Brubaker dice que

> es difícil afirmar la condición de minoría nacional en Estados como Estados Unidos, donde no existe ninguna nación etnocultural que domine con claridad. Si la nación que legitima al conjunto del Estado no es claramente una

7. En algunos países de la Europa del Este, por el contrario, ambas partes del conflicto son formas de nacionalismo étnico: el nacionalismo estatal y el nacionalismo minoritario se definen ambos en términos de ascendencia étnica. Es relativamente raro encontrar un nacionalismo cívico enfrentado a un nacionalismo étnico: lo que encontramos son, bien conflictos cívicos contra conflictos cívicos, bien conflictos étnicos contra conflictos étnicos.

> nación etnocultural sino una nación política, abierta, en principio, a todos, entonces la condición profunda sobre la que vendría a destacarse el sentido de la reclamación que sostiene que un grupo es una minoría nacional se pierde (Brubaker, 1996, pág. 60 n. 6).

El ejemplo de Puerto Rico en Estados Unidos —o de Quebec en Canadá, de Escocia en Gran Bretaña, o de Córcega en Francia— demuestra que este análisis está profundamente viciado. Las minorías nacionales no buscan mantenerse como sociedades diferentes porque estén excluidas de la pertenencia a la nación dominante por causas étnicas. Más bien se movilizan como naciones porque valoran su identidad nacional propia y sus propias instituciones nacionales y porque quieren conservarlas por tiempo indefinido en el futuro. Las minorías nacionales se organizan para defender su sociedad y su cultura diferentes tanto si son candidatas a la inclusión en la nación dominante como si no. No podremos avanzar en la comprensión del nacionalismo minoritario en las democracias occidentales a menos que entendamos que no se adopta necesaria ni característicamente como compensación a la exclusión de la nación mayoritaria. Se adopta más bien como consecuencia de un compromiso intrínseco hacia el mantenimiento de la identidad nacional propia, la cultura propia y las instituciones propias de la minoría. Por eso, en y por sí, el hecho de que la nación mayoritaria sea postétnica no significa nada en cuanto a resolver o eliminar las exigencias de las minorías nacionales.

En tercer lugar, existe una tendencia a suponer que, dado que el nacionalismo minoritario se preocupa por garantizar la supervivencia de una particular lengua nacional y de una cultura societal concreta, es diametralmente opuesto a lo que Hollinger llama multiculturalismo «cosmopolita» o «postétnico», un multiculturalismo en el que las identidades de grupo y la pertenencia son fluidas, híbridas y múltiples. En realidad, el nacionalismo minoritario y el multiculturalismo cosmopolita operan sin embargo a niveles distintos. En la medida en que esté guiado por un concepto liberal de la condición de nación, el nacionalismo minoritario no rechaza el multiculturalismo cosmopolita: es más bien una doctrina sobre la unidad en la que debería operar el multiculturalismo cosmopolita. ¿Debería el multiculturalismo cosmopolita operar en el conjunto de Canadá o en Quebec? ¿En el conjunto de España o en Cataluña? ¿En el conjunto de Gran Bretaña o en Escocia? ¿En el conjunto de Estados Unidos o en Puerto Rico? En ninguno de estos casos versa el debate sobre los méritos del multiculturalismo postétnico; y tampoco es un debate entre el nacionalismo cívico y el étnico. Todas estas

naciones, mayoritarias y minoritarias, comparten un modelo cívico y postétnico en el sentido de Hollinger. El debate estriba en determinar si sólo existe una nación cívica en el interior del Estado o si existe más de una.

En cuarto lugar, existe una tendencia en la bibliografía sobre esta materia a combinar dos exigencias separadas. La primera sostiene que, para ser legítimo, el nacionalismo debe ser postétnico. Estoy de acuerdo con esta exigencia y yo mismo la he defendido. Es una de las características definitorias del nacionalismo liberal. La segunda, sin embargo, afirma que un modelo postétnico de nacionalismo cívico es intrínsecamente incompatible con el reconocimiento del nacionalismo minoritario. En mi opinión, esta segunda exigencia está equivocada y no concuerda con la práctica de la mayoría de las democracias occidentales, incluida la de Estados Unidos.

Por último, debemos replantearnos el cliché de que los nacionalismos minoritarios son protestas que representan una forma de defensa contra la globalización y la modernización. Este cliché no puede explicar la forma en que algunas minorías nacionales buscan inmigrantes de manera activa, ni el hecho de que sea frecuente que las minorías nacionales expresen mayor apoyo al libre mercado que los grupos mayoritarios. Estos movimientos no son reacciones defensivas contra la modernidad. Son sociedades abiertas, abiertas a la inmigración y al libre mercado y, en general, a la interacción con los demás (véase el Capítulo 10).

En resumen, la opinión heredada de que los nacionalismos minoritarios representan una reacción iliberal, excluyente y defensiva contra la modernidad está equivocada por una multiplicidad de motivos, al menos en el contexto de las democracias occidentales. Algunos nacionalismos minoritarios representan una forma liberal, incluyente y progresista de abrazar la modernidad y la globalización y, en potencia, son simplemente tan «cívico»/postétnicos y cosmopolita/híbridos como los nacionalismos mayoritarios. Y como ya he indicado antes, la teoría demócrata liberal, hasta la fecha, no nos ha proporcionado unas directrices claras con las que valorar o resolver los conflictos entre los nacionalismos cívicos que compiten en el interior de un Estado.

4. Las tensiones no resueltas

Decir que muchos nacionalismos minoritarios son en la actualidad postétnicos no equivale a decir que no haya dificultades particulares que afecten a la integración de los inmigrantes en una nación minoritaria. De hecho, es

posible que se necesite poner en marcha una serie de circunstancias especiales para que surja esa forma de nacionalismo minoritario multicultural y postétnico. En primer lugar, es preciso que la minoría nacional ejerza algún control sobre el *volumen* de la inmigración para, de este modo, garantizar que el número de inmigrantes no sea tan grande como para saturar la capacidad de integración de la sociedad. Esto es particularmente importante porque, como ya he señalado antes, es frecuente que los Estados animen a los inmigrantes (o a los emigrantes provenientes de otras partes del país) a trasladarse al territorio histórico de la minoría nacional. También es frecuente que estas políticas de asentamiento a gran escala se utilicen deliberadamente como arma contra la minoría nacional, tanto para dejar la vía expedita a la explotación de los recursos naturales de su territorio como para menguar su poder político, ya que esta estrategia les convierte en una minoría incluso en el interior de su propio territorio nacional (McGarry, 1998). Para protegerse de estas injustas medidas políticas, las minorías nacionales necesitan y exigen tener algún control sobre el número de inmigrantes.

En segundo lugar, requiere que la minoría nacional ejerza algún control sobre los *términos de la integración*. Como he señalado antes, si se les da oportunidad de hacerlo, los inmigrantes tienen obvios incentivos para integrarse en la sociedad mayoritaria y en muchos países ésa ha sido la tendencia histórica. Esto significa que se podrían necesitar algunas medidas políticas especiales para incentivar o presionar a los inmigrantes a que se integren en la cultura de la minoría. Por ejemplo, las minorías nacionales podrían pedir que los inmigrantes manden a sus hijos a colegios que impartan clase en la lengua minoritaria, en vez de tener la opción de escolarizarlos en la lengua mayoritaria o en la minoritaria. De manera similar, los tribunales y los servicios públicos podrían operar en la lengua local. Estas medidas están pensadas para garantizar que los inmigrantes o los emigrantes que se instalen en la región estén dispuestos a integrarse en la cultura local.

Las medidas para estimular la integración podrían ir incluso más lejos. En Quebec, por ejemplo, se aprobó una ley que prohibía el uso de otras lenguas que no fuesen el francés en los letreros comerciales exteriores. Esta medida trataba de dar a Quebec un particular «rostro lingüístico» con el fin de que los inmigrantes vieran claramente que el francés era efectivamente la lengua de la actividad pública. (Posteriormente esta ley se relajó, de modo que hoy en día se permiten otras lenguas además del francés, pero la ley aún exige que el francés se incluya en todos los letreros comerciales.)

A veces se critican estas medidas políticas por iliberales. Y quizá lo sean. Pero en este punto llegamos a un auténtico dilema, ya que estas medidas po-

líticas iliberales podrían ser necesarias para que las minorías nacionales tuvieran éxito en la integración de los inmigrantes. Los estudios sugieren que los inmigrantes sólo aprenden la lengua minoritaria si ésta se percibe como una lengua de «prestigio», como la lengua del éxito económico, del progreso político o de una refinada cultura. Los inmigrantes no aprenden una lengua minoritaria si la perciben como la lengua de la clase trabajadora o como la lengua del campo, como sucedía antes de la década de 1960 con el francés de Quebec. (Aunque los anglófonos eran una minoría en Quebec, fueron los integrantes de la élite de los negocios y de los medios de comunicación hasta la década de 1960.) Los inmigrantes sólo se integrarán en un grupo de lengua minoritaria si perciben que la lengua minoritaria es la lengua de los negocios, la política, el derecho y la gran cultura. Por consiguiente, el gobierno de Quebec trata sistemáticamente de incrementar el «prestigio» de la lengua francesa. Esto se ha logrado en parte subvencionando los servicios en lengua francesa, la educación y los medios de comunicación; pero también mediante formas más fuertes de presión y de coerción, lo que incluye leyes que restringen el acceso a la escolarización en lengua inglesa; leyes que exigen el uso del francés en los letreros comerciales; y leyes que dan a los empleados derecho a hablar francés en el lugar de trabajo. El gobierno provincial ha emprendido la creación de una élite francófona en los negocios, el derecho, la educación, la cultura y la política, precisamente con la intención de hacer que la integración en las sociedades francófonas resulte, para los inmigrantes, más atractiva que la integración en las sociedades anglosajonas.

Con frecuencia, estas medidas políticas se han interpretado como prueba de nacionalismo étnico, como un intento de crear una jerarquía étnica en la que los descendientes de los colonos franceses originales se encuentren por encima de todos los demás grupos étnicos. Pero esto es muy engañoso. En realidad, estas medidas políticas se han adoptado precisamente, al menos en parte, para hacer pasar al nacionalismo quebequés de una forma de nacionalismo étnico a una forma de nacionalismo postétnico. Los dirigentes nacionalistas querían contrarrestar el viejo modelo étnico de la condición de nación, y que los quebequeses vieran la necesidad y el carácter deseable del hecho de atraer inmigrantes y convertirse en una sociedad multicultural postétnica. Estos dirigentes pensaron, en mi opinión correctamente, que el cambio de una definición étnica de la nacionalidad quebequesa a una postétnica sólo podría producirse si se persuadía a los quebequeses de que los inmigrantes, en vez de integrarse en la sociedad anglófona, contribuirían a la sociedad quebequesa, y si se les convencía también de que los inmigran-

tes no alterarían de forma aparatosa el equilibrio de poder entre el inglés y el francés en Canadá. Y eso exigía establecer una gama de incentivos y presiones que garantizasen que la mayoría de los inmigrantes llegarían a convertirse de hecho en parte de la sociedad francófona de Quebec.

Se trató de una estrategia atrevida. Y, como ya he señalado antes, las evidencias indican que ha funcionado. La abrumadora mayoría de los quebequeses adopta en la actualidad una definición postétnica del nacionalismo quebequés; y la mayoría de los inmigrantes que llegan hoy en día a Quebec intenta integrarse en la sociedad francófona. Se podría argumentar, por tanto, que estas medidas políticas no eran una expresión de nacionalismo étnico, sino que constituían más bien el último paso en la destrucción del nacionalismo étnico en Quebec. Creo que podemos observar la misma situación en Cataluña. También aquí el deseo de adoptar un concepto postétnico de nacionalismo minoritario ha dependido de la existencia de una gama de medidas políticas que mejoren el prestigio de la lengua minoritaria y que presionen para que los inmigrantes se integren en la sociedad minoritaria. Por el contrario, la fuerza residual de un concepto étnico de los nacionalismos vasco y flamenco podría deberse, en parte, al hecho de que el vasco y el flamenco no hayan logrado el mismo estatus de prestigio a los ojos de los inmigrantes.[8]

Esto sugiere un dilema interesante. Muchos comentaristas elogian al nacionalismo quebequés por haber abandonado una definición étnica de la condición de nación, pero lo critican por sus medidas políticas iliberales en materia de educación y letreros comerciales. Sin embargo, si estoy en lo cierto, no podemos separar estos aspectos del nacionalismo quebequés. Las medidas políticas iliberales en materia de colegios y letreros son precisamente las que han hecho posible que los quebequeses pasaran de una definición étnica a una postétnica de la condición de nación. Y si es así, nos enfrentamos a una dura elección. ¿Deberíamos insistir en la adhesión rigurosa a las normas liberales de la capacidad de elección individual, sabiendo que esto podría detener, y quizás invertir, el paso de la definición étnica a la postétnica en el nacionalismo quebequés? ¿O deberíamos aceptar algún tipo de

8. Shafir argumenta que parte de la explicación de la mayor apertura de los catalanes hacia los inmigrantes, en comparación con los vascos, es el mayor prestigio de la lengua catalana (Shafir, 1995). Véase también Arel, 2000 para un buen análisis de cómo resuelven los nacionalismos minoritarios el «temor a verse reducidos a una minoría» y de cómo unas mayores garantías en lo relacionado con los inmigrantes pueden estimular una redefinición más abierta y liberal de la identidad nacional.

desviación limitada respecto de las normas liberales con el fin de consolidar y extender el giro hacia una forma cívica de nacionalismo minoritario?[9]

Aún no tengo una respuesta definitiva para esta pregunta. Seguramente depende de cuál sea el grado de violación de las normas liberales. Imponer restricciones a la lengua de los letreros comerciales es una cosa; imponerlas a la lengua de los periódicos, las iglesias, o la escolaridad privada (como a veces ocurre en la Europa del Este) es otra. Sin embargo, dos son las razones que me hacen sentirme inclinado a ofrecer una defensa matizada del carácter permisible de la utilización de algunas medidas políticas iliberales con el fin de superar el nacionalismo étnico: a) los propios inmigrantes, en su mayoría, parecen pensar que ésta es una compensación aceptable. De hecho, muchos de los inmigrantes que llegan a Quebec no han objetado el principio de que las subvenciones públicas vayan a parar únicamente a las escuelas en lengua minoritaria, en parte porque entienden cuál es la relación entre este principio y la más amplia estrategia de hacer de Quebec una sociedad más incluyente (Norris, 1998). No consideran estas medidas políticas como un rechazo a su participación y su inclusión en la sociedad quebequesa, sino más bien como una circunstancia que clarifica los términos de la integración; b) el nacionalismo étnico es un fenómeno tan peligroso, capaz de tanta violencia y odio, que me inclino a considerar favorablemente cualquier medida política que ayude a desalojarlo y disiparlo, incluso en el caso de que sea ligeramente iliberal. Algunos comentaristas consideran que la ley de los letreros de Quebec constituye el primer paso en la dirección de una resbaladiza pendiente que conduce a una interferencia mucho mayor en la libertad de expresión. Mi preocupación es diferente. No tengo ningún temor a que los quebequeses renuncien a su fundamental compromiso con la libertad de expresión. Sin embargo, me preocupa el potencial de racismo, xenofobia y limpieza étnica que contienen todas las formas de nacionalismo étnico. Y si el potencial de estos males es cada vez más remoto en Quebec, se debe en parte a unas medidas políticas ligeramente iliberales que han ge-

9. Dicho sea de paso, creo que esto es lo que Charles Taylor debía haber argumentado en su influyente artículo «Politics of Recognition» (Taylor, 1992a). Taylor defendía la ley de los letreros de Quebec sobre la base de que sólo implicaba una desviación menor de las normas liberales, desviación cuyo objetivo era permitir que los quebequeses se dedicaran a su característica visión comunitarista del bien común. En realidad, los quebequeses no son más comunitaristas que los demás canadienses y no comparten un concepto del bien común. Yo defendería las desviaciones menores de las normas liberales, no con el fin de dejar sitio al comunitarismo, sino más bien para hacer posible la transición de un nacionalismo étnico a un nacionalismo postétnico.

nerado las condiciones que han permitido el surgimiento de una forma multicultural y postétnica de la identidad quebequesa, desplazándose así, gradualmente, la antigua definición étnica de la condición de nación.

5. Conclusión

En este capítulo he tratado de plantear algunas cuestiones relacionadas con el desafío que plantea la inmigración al nacionalismo minoritario en la era de la globalización. ¿Es aceptable que una minoría nacional imponga a los inmigrantes unos requisitos de integración más rigurosos que los que impone la mayoría nacional? ¿Es aceptable que una minoría nacional espere que los inmigrantes terminen compartiendo su identidad nacionalista y sus objetivos, o que así se lo exija? Y de manera más general, ¿cuál es la actitud moralmente legítima y defendible que deben adoptar las minorías nacionales respecto de los inmigrantes? ¿Hasta qué punto es moralmente exigible que las minorías nacionales se hagan «multiculturales»?

¿Hasta qué punto se puede esperar o exigir que los inmigrantes se identifiquen con el proyecto nacionalista? No he tratado de proporcionar una respuesta definitiva a ninguna de estas preguntas. Yo mismo no estoy seguro de cómo deberían conciliarse las reclamaciones del nacionalismo minoritario con las del multiculturalismo de inmigración, ni de cuál sería el equilibrio moralmente permisible entre los objetivos de *la survivance* y el acomodo de la etnicidad de los inmigrantes.

Sin embargo, estoy convencido de que debemos replantearnos estas cuestiones y de que, para hacerlo, debemos apartar a un lado muchos de los prejuicios y mitos que han venido informando el debate hasta la fecha. Los nacionalismos minoritarios no son intrínsecamente iliberales, premodernos o xenófobos. Algunos lo son, otros no. Debemos contemplar en sus propios términos cada caso de nacionalismo minoritario y examinar la naturaleza de su autocomprensión y sus aspiraciones. Podríamos descubrir que el conflicto entre el nacionalismo minoritario y el multiculturalismo de inmigración no es tan grave como a primera vista parece.

Sin embargo, es casi seguro que existirá algún conflicto, incluso en las mejores circunstancias. Dado que las minorías nacionales se sienten vulnerables ante la mayoría y dado que pueden considerar que es probable que los inmigrantes se pasen a las filas de la mayoría, será más difícil que adopten medidas políticas multiculturalistas que acomoden las identidades de los inmigrantes. El multiculturalismo de inmigración y el nacionalismo mi-

noritario no son necesariamente enemigos, pero tampoco se alían fácilmente. Los tipos de medidas políticas que se requieren para lograr una forma exitosa de integración multicultural podrían ser más complejos y, en cierto modo, menos liberales que aquellos que puede adoptar la mayoría. Y esto plantea preguntas difíciles que los teóricos políticos apenas están comenzando a abordar.

Cuarta parte

LA CIUDADANÍA DEMOCRÁTICA EN LOS ESTADOS MULTIÉTNICOS

14

LA EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA

Se acepta ampliamente que una de las tareas básicas de la escolarización consiste en preparar a los miembros de cada nueva generación para las responsabilidades que tendrán como ciudadanos. De hecho, la necesidad de crear una ciudadanía informada y responsable fue una de las principales razones para el establecimiento de un sistema de escuela pública y para hacer que la educación fuera obligatoria. La educación para la ciudadanía incluye, pero también supera con mucho, las clases de «educación cívica». La educación para la ciudadanía no estriba meramente en aprender los hechos básicos relacionados con las instituciones y los procedimientos de la vida política; implica también la adquisición de una serie de disposiciones, virtudes y lealtades que están íntimamente ligadas a la práctica de la ciudadanía democrática. Los niños no sólo adquieren estas virtudes y lealtades (y tampoco las adquieren principalmente) en las clases de educación cívica. Dichas virtudes se inculcan más bien a través del sistema educativo. El objetivo de educar a los ciudadanos influye en lo que se enseña a los sujetos, en cómo se les enseña y en el tipo de aulas. En este sentido, la educación para la ciudadanía no es un subconjunto aislado del currículo, sino más bien uno de los objetivos o principios ordenadores que configuran la totalidad del currículo.

En este capítulo, trataré algunas de las cuestiones que plantea la educación para la ciudadanía. Empezaré considerando lo que significa la ciudadanía en las sociedades democráticas modernas, así como los tipos de capacidades y disposiciones que requiere (apartado 1). Espero mostrar que la ciudadanía liberal democrática es más compleja de lo que a menudo parece y que incluso los conceptos «mínimos» de ciudadanía imponen obligaciones y limitaciones significativas a la conducta del individuo y el grupo. Después examinaré las razones que nos indican que las escuelas deben desempeñar un papel en la educación para la ciudadanía de los niños (apartado 2). Sería poco realista esperar que las escuelas desarrollaran, por sí solas, las destrezas y las virtudes que se necesitan para una ciudadanía democrática. Las personas no sólo aprenden a ser ciudadanos responsables en las escuelas, sino también en la familia, en el vecindario, en las iglesias, y en muchos

otros grupos y foros de la sociedad civil. Las escuelas no son los únicos y quizá ni siquiera sean los principales foros en los que aprender ciudadanía, pero son, en mi opinión, indispensables. Estas otras instituciones complementan pero no pueden sustituir la educación para la ciudadanía que se proporciona en las escuelas.

El resto del capítulo prestará atención, por tanto, a tres áreas de controversia interrelacionadas que surgen en el seno de las sociedades etnoculturalmente diversas: si la educación para la ciudadanía requiere o no una escolarización laica (apartado 3); si la promoción de una ciudadanía responsable requiere o no la promoción de la autonomía personal (apartado 4); y si la promoción de una identidad cívica compartida requiere no sólo la enseñanza de unos valores o principios políticos compartidos sino también la promoción de unas identidades nacionales o culturales particulares (apartado 5). Estos tres asuntos no agotan la gama de controversias que surgen, pero sugieren el carácter central que tiene la educación para la ciudadanía tanto en la teoría política como en la filosofía de la educación.

1. La naturaleza y la importancia de la ciudadanía

Entre los teóricos políticos se ha producido un gran incremento del interés que suscita el concepto de ciudadanía. En 1978, se podía afirmar con confianza que «el concepto de ciudadanía está pasado de moda entre los pensadores políticos» (Van Gunsteren, 1978, pág. 9). Quince años más tarde, la ciudadanía se ha convertido en la «palabra de moda» entre los pensadores de todos los ámbitos del espectro político (Heater, 1990, pág. 293). El interés en la ciudadanía se ha visto avivado como consecuencia de un cierto número de recientes acontecimientos políticos y tendencias observables en todo el mundo —la creciente apatía del votante y la dependencia que, a largo plazo y respecto del ciudadano, muestra el bienestar en Estados Unidos, el resurgimiento de los movimientos nacionalistas en la Europa del Este, las tensiones generadas por el creciente poblamiento multicultural y multirracial de la Europa Occidental, la reacción contra el Estado del bienestar en la Inglaterra de Margaret Thatcher, el fracaso de las medidas políticas medioambientales que dependen de la voluntaria cooperación ciudadana, etc.

Estos acontecimientos han dejado claro que la salud y la estabilidad de una democracia moderna depende, no sólo de la justicia de su «estructura

básica»,[1] sino también de las cualidades y las actitudes de sus ciudadanos: por ejemplo, de su sentido de la identidad y de cómo comprendan las formas de identidad nacional, regional, étnica o religiosa que potencialmente puedan entrar en competencia; de su capacidad para tolerar y trabajar junto a otras personas diferentes; de su deseo de participar en el proceso político con el fin de promocionar el bien público y pedir cuentas a las autoridades políticas; de su disposición a mostrar autocontrol y ejercer su responsabilidad personal en las exigencias económicas y en las elecciones personales que afecten a su salud y al medio ambiente. Sin ciudadanos que posean estas cualidades, las democracias se vuelven difíciles de gobernar e incluso inestables.[2]

Muchos de los liberales clásicos creían que una democracia liberal podría funcionar eficazmente incluso en ausencia de una ciudadanía especialmente virtuosa, mediante el expediente de crear equilibrios y sistemas de control. Los mecanismos institucionales y procedimentales, como la separación de poderes, la estructura legislativa bicameral y el federalismo, servirían para frenar a los potenciales opresores. Incluso en el caso de que cada persona persiguiera su interés propio sin preocuparse por el bien común, un determinado conjunto de intereses privados contrarrestaría a otro conjunto de intereses privados. Kant, por ejemplo, pensaba que el problema del gobierno «puede ser resuelto incluso por una raza de demonios» (citado en Galston, 1991, pág. 215). Sin embargo, ha quedado claro que los mecanismos institucionales de carácter procedimental que tratan de equilibrar el interés propio no son suficientes y que se requiere cierto nivel de virtud cívica y de espíritu público.

Consideremos las muchas formas en que la política pública descansa en decisiones responsables relacionadas con el estilo de vida personal: el Estado será incapaz de proporcionar una asistencia sanitaria adecuada si los ciudadanos no actúan responsablemente respecto de su propia salud, una responsabilidad consistente en mantener una dieta saludable, hacer ejercicio con regularidad y limitar su consumo de licor y tabaco; el Estado no podrá

1. Rawls dice que la «estructura básica» de la sociedad es el sujeto principal de una teoría de la justicia (1993, págs. 257-289).

2. Esto podría explicar el reciente interés por el fomento de la ciudadanía entre los gobiernos (por ejemplo, las actas de la Comisión británica sobre ciudadanía denominada *Encouraging Citizenship*, de 1990; las del Senado de Australia y su *Active Citizenship Revisited*, de 1991; o las del Senado de Canadá, *Canadian Citizenship: Sharing the Responsibility*, de 1993).

satisfacer las necesidades de los niños, de los ancianos o de los minusválidos si los ciudadanos no aceptan compartir esta responsabilidad proporcionando algún cuidado a sus familiares; el Estado no puede proteger el medioambiente si los ciudadanos no están dispuestos a reducir, reutilizar y reciclar todo lo relacionado con sus propias elecciones como consumidores; la capacidad del gobierno para regular la economía puede verse socavada si los ciudadanos piden prestadas sumas inmoderadas o exigen unos excesivos aumentos salariales; los intentos de crear una sociedad más justa flaquearán si los ciudadanos manifiestan una tendencia crónica a la intolerancia de la diferencia o si, en general, carecen de sentido de la justicia. Sin cooperación ni autocontrol en estas áreas, «la capacidad de las sociedades liberales para funcionar con éxito disminuye progresivamente» (Galston, 1991, pág. 220).[3] En resumen, necesitamos «una comprensión y una práctica de la ciudadanía más amplia, más rica y, en definitiva, más sutil», porque «lo que el Estado necesita de la ciudadanía no puede garantizarse mediante la coerción, sino sólo a través de la cooperación y el autocontrol en el ejercicio del poder privado» (Cairns y Williams, 1985, pág. 43). Y sin embargo, existe un creciente temor a que la civilidad y el espíritu público de los ciudadanos de las democracias liberales pueda encontrarse en grave declive (Walzer, 1992a, pág. 90).[4]

Prácticamente en todo orden político, sea o no liberal y democrático, se necesitan algunas virtudes. Esto incluiría ciertas virtudes generales, como el coraje y el acatamiento de la ley, y también ciertas virtudes económicas, como la capacidad de retrasar la gratificación personal o adaptarse a los cambios económicos y tecnológicos.[5] Pero también existen ciertas virtudes que son específicas de una democracia liberal, virtudes relacionadas con los

3. De ahí que las recientes teorías sobre la ciudadanía destaquen que la ciudadanía requiere un equilibrio entre los derechos y las responsabilidades. Para un examen de los últimos trabajos sobre teoría de la ciudadanía, en los que me baso en este apartado, véase Kymlicka y Norman, 1994. Para unas útiles colecciones de artículos recientes, véase Beiner, 1995; Shafir, 1998. Para un panorama más histórico de la teoría de la ciudadanía, véase Walzer, 1989 y las lecturas recogidas en Clarke, 1994.

4. Según una reciente encuesta, sólo el 12 % de los adolescentes estadounidenses dijeron que votar era importante para ser un buen ciudadano. Además, esta apatía no depende únicamente de los pocos años —las comparaciones con encuestas similares realizadas en los últimos cincuenta años indican que «las masas juveniles actuales saben menos, se preocupan menos, votan menos y son menos críticas con sus dirigentes y con las instituciones que la gente joven de cualquier otro periodo de las últimas cinco décadas» (Glendon, 1991, pág. 129). Las evidencias halladas en Gran Bretaña son parecidas (Heater, 1990, pág. 215).

5. Para un debate y tipología útil, véase Galston, 1991, págs. 221-224.

principios básicos de un régimen liberal y con el papel político que los ciudadanos ocupan en él; éstas son las virtudes en las que quiero centrarme.

Consideraré cuatro de ellas:

- el espíritu público, lo que incluye la capacidad para valorar la actuación de las personas que ocupan un cargo político y la disposición a implicarse en el discurso público;
- un cierto sentido de la justicia y la capacidad de discernir y respetar los derechos de los demás, unida a la de moderar correspondientemente las propias reclamaciones;
- civilidad y tolerancia;
- un sentimiento compartido de solidaridad o lealtad.

Muchos comentaristas argumentan que la cuarta virtud no puede aplicarse a las democracias liberales, o sostienen, quizá con mayor exactitud, que es superflua, puesto que emana de las tres primeras. Desde este punto de vista, sea cual sea el sentimiento de lealtad compartida que se requiera en una democracia liberal, sus demandas implicarán simplemente lealtad a los principios de tolerancia, justicia y democracia. Un compromiso compartido con estos principios políticos básicos es un fundamento suficiente para una identidad o una lealtad política compartida. Pienso que esto es erróneo y volveré más adelante sobre este punto, en el apartado 5.

No obstante, por el momento, quiero centrarme en los tres primeros, empezando por el «espíritu público». Esto incluye la capacidad y la disposición a implicarse en el discurso público en cuestiones relacionadas con la política pública, así como la capacidad de cuestionar la autoridad. Quizá sean éstos los aspectos más específicos de la ciudadanía en una democracia liberal, dado que son ellos precisamente los que distinguen a los «ciudadanos» de una democracia de los «sujetos» de un régimen autoritario.

La necesidad de poner en cuestión la autoridad surge en parte del hecho de que los ciudadanos de una democracia representativa eligen a los representantes que deberán gobernar en su nombre. De ahí que una de las responsabilidades importantes de los ciudadanos sea la de controlar a esos funcionarios y juzgar su conducta. La necesidad de implicarse en el discurso público surge del hecho de que las decisiones del gobierno en una democracia deben tomarse de forma pública, mediante un debate libre y abierto. Sin embargo, la virtud del discurso público no consiste únicamente en la disposición a participar en la política o en hacer que se conozcan las opiniones propias. Más bien, como señala William Galston, esto «incluye la

disposición a escuchar con seriedad una serie de opiniones que, dada la diversidad de las sociedades liberales, incluirá ideas que se considerarán necesariamente extrañas e incluso odiosas. La virtud del discurso político incluye también la disposición a exponer de forma inteligible y con franqueza las propias opiniones y a hacer de esto el fundamento de una política de la persuasión en vez de una política de la manipulación o la coerción» (Galston, 1991, pág. 227).

Stephen Macedo llama a esto la virtud de la «moderación pública» (Macedo, 1990). Los ciudadanos liberales tienen que proporcionar razones para sustentar sus exigencias políticas y no limitarse a afirmar sus preferencias o a proferir amenazas. Además, estas razones tienen que ser razones «públicas», en el sentido de que deben ser capaces de persuadir a personas de diferentes credos y nacionalidades. De ahí que no baste con invocar las Sagradas Escrituras o la tradición. Los ciudadanos liberales deben justificar sus exigencias políticas en unos términos que sus conciudadanos puedan entender y aceptar como coherentes con su condición de ciudadanos libres e iguales. Esto requiere un esfuerzo consciente que permita distinguir las creencias que dependen de cuestiones de fe privada de las que admiten una defensa pública y examinar qué aspecto adquieren las distintas cuestiones cuando se las observa desde el punto de vista de aquellos que tienen compromisos religiosos y formaciones culturales diferentes. Como expondré más adelante, éste es un requisito riguroso que muchos grupos religiosos encuentran difícil de aceptar.

La virtud de la moderación pública es menos relevante en el caso de los ciudadanos que no desean participar en los asuntos políticos y siempre habrá una parte de la población que tenga poco o ningún deseo de ser políticamente activa. Algunas personas encontrarán sus mayores alegrías y proyectos en otras áreas de la vida, lo que incluye la familia, o las artes o la religión. Una democracia liberal debe respetar los diversos conceptos de la vida buena, y no debería obligar a las personas a adoptar un concepto de la vida buena que privilegiara la participación política como fuente de significado o de satisfacción.[6] Para estas personas más o menos apolíticas, la virtud de la moderación pública puede ser menos importante.

6. Ésta es la razón de que los liberales no puedan respaldar una versión fuerte del «republicanismo cívico». En cierto sentido, el republicanismo cívico se refiere a cualquier perspectiva que destaque la importancia de las virtudes cívicas y al grado en que el funcionamiento de una democracia requiera la presencia de ciertas virtudes e identidades entre sus ciudadanos. En este sentido, tal como he argumentado, los liberales tienen que ser republi-

Algunos comentaristas argumentarán que, en las democracias contemporáneas, la mayoría de la gente pertenecerá a este campo apolítico y sostendrán que el pleno sentido de la participación política está, casi inevitablemente, limitado a las élites. Según T. H. McLaughlin, éste es uno de los puntos de división importantes entre los conceptos «mínimo» y «máximo» de ciudadanía. Desde el punto de vista mínimo, la ciudadanía implica principalmente, para la mayoría de las personas, un respeto pasivo hacia las leyes, no el activo ejercicio de los derechos políticos. Por el contrario, los conceptos máximos de democracia destacan que una auténtica democracia (o que la justicia política) debe aspirar a una participación más amplia (McLaughlin, 1992a).

Es claro que la justicia requiere que todo el mundo tenga la oportunidad de convertirse en un ciudadano activo, si así lo elige. Y esto significa eliminar cualquier barrera económica o social que pueda oponerse a la participación de los grupos desfavorecidos, como las mujeres, los pobres, las minorías raciales y étnicas, etc. Pero el hecho de si deberíamos animar o no a todos los individuos a elegir ser activos participantes en la política es otra cuestión. El hecho de si se debería incentivar o no la ciudadanía activa depende, en mi opinión, de la segunda virtud que señalábamos en la lista anterior, a saber, la del sentido de la justicia. Tener sentido de la justicia no significa simplemente que no hagamos daño o que no explotemos de forma activa a los demás. Implica también el deber de prevenir la injusticia, creando instituciones justas y consiguiendo que sigan siendo justas. Por consiguiente, si en nuestra sociedad se cometen graves injusticias que sólo pueden rectificarse mediante la acción política, entonces los ciudadanos deberán reconocer su obligación de protestar contra esa injusticia. O si nuestras instituciones políticas ya no funcionan, quizá debido a unos excesivos niveles de apatía, o al abuso de poder, entonces los ciudadanos tienen la obligación de evitar que estas instituciones se debiliten. Sentarse pasivamente mientras se cometen injusticias, o mientras se colapsan las instituciones democráticas, con la esperanza de que otros intervengan, equivale a ir por libre. Todo el mundo debería realizar una honesta aportación a la creación y al mantenimiento de las instituciones justas.

canos. Pero en otro sentido, más fuerte, el republicanismo cívico se refiere a la noción de que la vida mejor —la vida más auténticamente humana— es aquella que prima la participación política por encima de otras áreas del empeño humano. Este tipo de posición es el que defienden Oldfield (1990b), Pocock (1992), Beiner (1992), o Skinner (1992), entre otros. Sin embargo, es incompatible con el compromiso que el liberalismo tiene con el pluralismo y, en todo caso, es inverosímil como explicación general de vida buena para todas las personas. Véase Kymlicka y Norman, 1994, págs. 361-362.

El alcance de la injusticia y la salud de las instituciones políticas variará de una sociedad a otra. En algunos momentos y lugares, aunque quizá sólo en raras y afortunadas circunstancias, nuestro natural deber de justicia no nos exigirá participar activamente. Allí donde una sociedad esté básicamente bien organizada y sus instituciones sean sanas, los individuos deberán ser libres de seguir sus propios conceptos del bien, incluso en el caso de que concedan poco o ningún peso a la participación política. Por consiguiente, existirán momentos y lugares en los que la ciudadanía mínima sea todo lo que podamos, o debamos, exigir. Y para los ciudadanos mínimos, las rigurosas exigencias de la «moderación pública» serán menos significativas. Sin embargo, incluso en este caso, los requisitos de la ciudadanía liberal no serán en modo alguno triviales. Las obligaciones de la ciudadanía mínima suelen describirse en términos puramente negativos —por ejemplo, señalando la obligación de no violar la ley, o de no hacer daño a los demás, o de no limitar sus derechos y libertades—. En pocas palabras, es frecuente que se considere que la ciudadanía *mínima* exige simplemente la no interferencia con los demás.

Sin embargo, esto pasa por alto uno de los requisitos que, pese a ser frecuentemente olvidado en los debates teóricos, es uno de los más básicos de la ciudadanía liberal. Este requisito es el de la virtud de la «civilidad» o de la «decencia» y es una virtud que debe cultivar incluso el partidario de la ciudadanía más mínima, puesto que no sólo se aplica a la actividad política, sino también —y de hecho, principalmente— a las acciones que realizamos en nuestra vida cotidiana, en la calle, en las tiendas del barrio y en las diferentes instituciones y foros de la sociedad civil. La civilidad guarda relación con el modo en que tratamos a los no íntimos con los que mantenemos un contacto cara a cara. Para entender la civilidad, resulta útil compararla con un requisito relacionado con ella: el de la no discriminación. Al principio, la prohibición legal de la discriminación se aplicaba únicamente a las acciones del gobierno. Las leyes gubernamentales y las medidas políticas que discriminaban a las personas basándose en la raza o en el género han sido gradualmente demolidas en las democracias occidentales, debido a que violaban el fundamental compromiso liberal con la igualdad de oportunidades. Sin embargo, ha quedado claro que el hecho de que los individuos disfruten de una auténtica igualdad de oportunidades no depende sólo de las acciones del gobierno, sino también de las acciones de las instituciones que existen en la sociedad civil —las corporaciones, las escuelas, los almacenes, los patronos, etc.—. Si los dueños de una tienda o los agentes de la propiedad inmobiliaria, afectados por el prejuicio, discriminan a las personas, éstas no

podrán tener acceso a una ciudadanía igualitaria, incluso en el caso de que el Estado no discrimine. De ahí que los requisitos legales de la no discriminación se hayan aplicado cada vez más a las empresas y las asociaciones «privadas».

Esta ampliación de la no discriminación que del gobierno se hace extensiva a la sociedad civil no es sólo un cambio en la escala de las normas liberales, también implica una ampliación radical de las obligaciones de la ciudadanía liberal, ya que la obligación de tratar a las personas como a ciudadanos iguales se aplica hoy en día a las más comunes decisiones cotidianas de los individuos. hoy no se permite que los empresarios se nieguen a contratar empleados negros, o a servir a los clientes negros, o a segregar a sus empleados o a sus clientes negros. Pero no sólo eso. Las normas de no discriminación implican que no se permite que los empresarios decidan desatender a sus clientes negros u opten por tratarles de forma grosera, pese a que no siempre sea posible hacer que esta ley se cumpla. Los empresarios tienen efectivamente la obligación de hacer que los negros se sientan bien recibidos, exactamente igual que los clientes blancos. En resumen, los negros deben ser tratados con *civilidad.* Lo mismo se aplica a la forma en que los ciudadanos deben tratarse unos a otros en las escuelas, en las asociaciones recreativas, o incluso en los clubes privados.

Este tipo de civilidad es la ampliación lógica de la no discriminación, ya que es necesaria para garantizar que todos los ciudadanos tengan las mismas oportunidades de participar en la sociedad civil. Sin embargo, hoy en día se extiende a los propios corazones y mentes de los ciudadanos. Los ciudadanos liberales tienen que aprender a interactuar en las situaciones cotidianas desde una perspectiva igualitaria con personas hacia las que podrían albergar prejuicios. El grado en que este requisito de civilidad puede (o debe) ser de obligado cumplimiento legal es limitado. Es más fácil obligar a los empresarios a que actúen de forma no discriminatoria en sus contrataciones que obligarles a tratar con civilidad a los clientes negros. Sin embargo, la reciente difusión de leyes y regulaciones contra el acoso sexual y racial, dos comportamientos que, por lo general, se producen en la sociedad, en las escuelas y en los centros de trabajo, se puede considerar un intento de garantizar un cierto nivel de civilidad, ya que incluyen tanto las formas del lenguaje ofensivo como los actos de intimidación física. Y aunque en los ambientes menos formales es obviamente imposible hacer que la civilidad sea obligatoria entre los ciudadanos —controlar, por ejemplo, si en el parque del barrio los blancos sonríen o miran ceñudamente a una familia asiática—, la ciudadanía liberal requiere no obstante este tipo de civilidad.

Es fácil trivializar este requisito de civilidad considerándolo sencillamente algo relacionado con los «buenos modales». Philip Rieff, por ejemplo, descarta la insistencia en la civilidad presentándola como una fachada superficial que simplemente oculta una indiferencia más profunda hacia las necesidades de los demás. Para decirlo con sus propias palabras: «Sabemos desde hace tiempo lo que significa la "igualdad" en la cultura estadounidense: significa [...] una sonrisa fija en la cara que te exige que le devuelvas la sonrisa» (citado en Cuddihy, 1978, pág. 6). John Murray Cuddihy considera la civilidad como la imposición a otros grupos religiosos de un cierto sentido protestante (y burgués) del «buen gusto». Argumenta que los católicos y los judíos (y actualmente, los musulmanes) han tenido que abandonar su concepto de fe verdadera, que requería la pública expresión del desprecio hacia las demás religiones, para atenerse a esta «religión de la civilidad».

Es cierto que las sociedades liberales han reforzado y, por esta razón, mezclado en parte la obligación moral de la civilidad con un concepto estético de «buenos modales». Por ejemplo, la expectativa de un comportamiento propio de la civilidad se utiliza en ocasiones para desincentivar el tipo de enérgica protesta que podría ser necesario para que un grupo oprimido se haga oír, ya que el hecho de que un grupo perjudicado «haga una escena» se considera con frecuencia «de mal gusto». Este género de énfasis exagerado en los buenos modales puede utilizarse para fomentar el servilismo. La verdadera civilidad no significa sonreír a los demás con independencia de lo mal que te traten, como si los grupos oprimidos debieran ser amables con sus opresores. Más bien, significa tratar como a iguales a los demás con la condición de que ellos hagan extensivo a tu persona el mismo reconocimiento. Pese a que pueda existir una cierta superposición entre la civilidad y un tipo de amabilidad más general, son no obstante diferentes —la civilidad implica mantener las normas de la igualdad en la vida pública de una sociedad, incluida la sociedad civil, y, por consiguiente, mantener los valores liberales esenciales.[7]

7. En este caso, mi exposición se apoya extensamente en la explicación de Jeff Spinner sobre la civilidad (1994, capítulo 3). También se apoya en la explicación de Patricia White sobre la civilidad, o en lo que ella llama «decencia» (1992), aunque discrepo de algunas de las cosas que ella destaca. Esta autora parece principalmente preocupada por mejorar el nivel general de «decencia» de la sociedad, en vez de tratar de eliminar los casos flagrantes de incivilidad que van dirigidos contra grupos identificables. Por ejemplo, compara los camareros sonrientes y bien dispuestos de un café canadiense con los camareros huraños y poco serviciales de un café polaco (1992, pág. 208) y argumenta que deberíamos educar a los niños

2. La necesidad de una educación para la ciudadanía en las escuelas

Por consiguiente, incluso el concepto más mínimo de ciudadanía liberal requiere una significativa gama de virtudes cívicas. Pero ¿son las escuelas el escenario apropiado en el que enseñar estas virtudes, dado que esto implicaría inculcar creencias morales sustantivas (y controvertidas)? Creo que las escuelas tienen un papel inevitable, en parte porque ninguna otra institución social puede tomar su lugar.

Sin duda, otras instituciones desempeñan un papel suplementario en cuanto a la promoción de la virtud cívica. Por ejemplo, es frecuente que los teóricos del «Nuevo Derecho» elogien el mercado llamándolo escuela de virtudes. Muchas de las reformas emprendidas por Thatcher y Reagan durante la década de 1980 tenían el propósito de ampliar el radio de acción de los mercados en las vidas de las personas —mediante un comercio más libre, la liberalización, la reducción de impuestos, el debilitamiento de los sindicatos y la reducción de las ayudas a la asistencia social— en parte para enseñar a la gente las virtudes de la iniciativa y la autoconfianza. Además, se dice que los mercados estimulan la civilidad, ya que las empresas que se niegan a contratar empleados negros, o a servir a los clientes negros, se encontrarán en desventaja cuando tengan que competir. Sin embargo, los límites del mercado como escuela de virtud cívica son claros. Puede argumentarse que muchas de las liberalizaciones del mercado hicieron posible una era de codicia e irresponsabilidad económica sin precedentes, como prueban los escándalos de las sociedades de ahorro y préstamo y del bono basura en Estados Unidos. Los mercados inculcan iniciativa, pero no un sentido de la justicia o de la responsabilidad social (Mulgan, 1991, pág. 39). Y con tal de

---

para que fueran amables con los extranjeros en vez de hoscos. Pese a que estoy de acuerdo en que es bueno que la gente manifieste este tipo de decencia y que un mínimo nivel de esta decencia es una condición previa para el buen funcionamiento de una democracia, no creo que éste sea el problema fundamental de la educación para la ciudadanía. Desde mi punto de vista, los camareros que se limitan a ser mínimamente agradables con todos sus clientes resultan moralmente preferibles a los camareros que, por regla general, se muestran muy amables pero que son ariscos con los clientes negros. Puede que estos últimos muestren una mayor decencia total, pero su conducta hacia un grupo identificable violenta las más básicas normas de la ciudadanía liberal. Sin embargo, estoy de acuerdo con White en que es importante mostrar sensibilidad hacia las variaciones culturales de las normas de civilidad (White, 1992, pág. 215). Iris Young establece una salvedad similar en relación con las variaciones culturales de las normas de la moderación pública (Young, 1993a).

que una considerable porción de la población incube prejuicios hacia ciertos grupos, los empresarios encontrarán un incentivo económico en atender ese mercado, creando bienes y servicios que excluyan a esos grupos.[8] En cualquier caso, el mercado no puede enseñar las virtudes cívicas que son específicas de la participación política y el diálogo, por ejemplo, la virtud de la moderación pública.

Siguiendo a Rousseau y a J. S. Mill, muchos «demócratas participativos» suponen que, en sí misma, la participación política enseñará a la gente responsabilidad y tolerancia. Como indica Adrian Oldfield, ponen su fe en la actividad de la participación «como [si fuera] el medio por el cual pudieran los individuos acostumbrarse a realizar los deberes de ciudadanía. La participación política amplía las mentes de los individuos, les familiariza con los intereses que van más allá de la inmediatez de la circunstancia y del entorno personal y les anima a reconocer que los intereses públicos son precisamente aquellos a los que deberían prestar atención» (Oldfield, 1990a, pág. 184). Por desgracia, esta fe en la función educativa de la participación parece excesivamente optimista. Hacer hincapié en la participación sigue sin explicarnos cómo garantizar que los ciudadanos participen de forma responsable —por ejemplo guiados por el espíritu público, en vez de movidos por el prejuicio o el interés propio (Mulgan, 1991, págs. 40-41)—. Los ciudadanos investidos de poder podrían emplearlo de manera irresponsable aprovechando para conseguir beneficios y derechos que en último término no pueden permitirse; o aprobando reducciones de impuestos para sí mismos y recortando la asistencia a los necesitados; o «buscando chivos expiatorios en la indolencia del pobre, lo extraño de las minorías étnicas, o la insolencia y la irresponsabilidad de las mujeres modernas» (Fierlbeck, 1991, pág. 592). La participación política exitosa requiere la capacidad de crear coaliciones, cosa que estimula un parcial desarrollo de las virtudes de la justicia y la moderación pública. Nadie puede esperar tener éxito en la vida política si no

8. Por ejemplo, los agentes de la propiedad inmobiliaria tienen un incentivo económico en el mantenimiento de alojamientos separados. En cualquier caso, es posible argumentar que las reformas del Nuevo Derecho han desatendido las exigencias de la justicia liberal, puesto que el hecho de recortar las ayudas al bienestar social, lejos de permitir la recuperación de los desfavorecidos, amplió la franja de las clases bajas. Las desigualdades de clase se exacerbaron y, de hecho, el trabajador pobre y el parado se vieron privados del derecho de voto, incapaces de participar en la vida política y social del país (Fierlbeck, 1991, pág. 579). Por consiguiente, aunque el mercado enseñe virtudes cívicas, el capitalismo del *laissez-faire* viola el principio de que todos los miembros de la sociedad han de tener una igual oportunidad de ser ciudadanos activos.

hace un esfuerzo para escuchar o acomodar las necesidades y puntos de vista de los demás. Sin embargo, en muchos casos se puede construir una coalición ganadora desatendiendo las reclamaciones de los grupos marginados. De hecho, si una porción significativa de la población tiene prejuicios, entonces el hecho de no hacer caso a ese grupo, o de atacarle, podría ser el mejor camino para el éxito político.

«Los teóricos de la sociedad civil» subrayan la necesidad de la civilidad y el autocontrol para que exista una democracia sana, pero niegan que el mercado o la participación política sean suficientes para inculcar estas virtudes. En cambio, aprendemos las virtudes relacionadas con la obligación mutua en las organizaciones voluntarias de la sociedad civil —en las iglesias, las familias, los sindicatos, las asociaciones étnicas, las cooperativas, los grupos medioambientales, las asociaciones de vecinos, los grupos de apoyo, las organizaciones benéficas—. Como señala Michael Walzer, «La civilidad que hace posible la política democrática sólo puede aprenderse en las redes de asociaciones» que establece la sociedad civil (Walzer, 1992a, pág. 104). Dado que estos grupos son voluntarios, el hecho de no estar a la altura de las responsabilidades que llevan aparejadas se zanja por lo general con una simple desaprobación, en vez de con un castigo legal. Sin embargo, y debido a que la desaprobación proviene de la familia, los amigos, los colegas o los camaradas, resulta en muchos aspectos un incentivo más poderoso para actuar con responsabilidad que el castigo impuesto por un Estado impersonal. Es aquí donde se forman «las cualidades humanas, la competencia y la capacidad para la ciudadanía», pues es aquí donde interiorizamos la idea de la responsabilidad personal y la obligación mutua, aquí donde aprendemos el autocontrol voluntario que es esencial para una ciudadanía auténticamente responsable.

La afirmación de que la sociedad civil es «el semillero de la virtud cívica» (Glendon, 1991, pág. 109) es esencialmente una afirmación empírica, sobre la que, ya sea en un sentido o en otro, existen muy pocas evidencias.[9] Es un antiguo y venerable punto de vista, pero no es algo obviamente cierto. Puede que sea en el vecindario donde aprendamos a ser buenos vecinos, pero las asociaciones de vecinos también enseñan a las personas a basarse en el principio «NIMBY» (*not in my backyard* [nunca en mi propio patio]) cuando de lo que se trata es de localizar hogares para grupos o de realizar

9. Putnam (1993) argumenta que la razón por la que algunos gobiernos regionales italianos funcionan mejor que otros se debe al número y a la vitalidad de las asociaciones cívicas de cada región. Esta afirmación suscita acaloradas polémicas.

obras públicas. Del mismo modo, la familia es con frecuencia «una escuela de despotismo» que inculca el dominio del hombre sobre la mujer (Okin, 1992, pág. 65); las iglesias enseñan a menudo una actitud de complacencia para con la autoridad y la intolerancia hacia los otros credos; los grupos étnicos suelen inculcar prejuicios contra otras razas, y así sucesivamente.

Walzer reconoce que la mayoría de las personas están «atrapadas en una u otra relación subordinada, en la que la "civilidad" que aprenden es complaciente en lugar de independiente y activa». En estas circunstancias, dice, debemos «reconstruir» la red asociativa «basándonos en nuevas condiciones de libertad e igualdad». De la misma manera, cuando las actividades de algunas asociaciones «se conciben con estrechez de miras, de forma parcial y particularista», entonces «necesitan una rectificación política». Walzer denomina «asociacionismo crítico» a su punto de vista, expresión con la que quiere indicar que puede ser necesario reformar las asociaciones de la sociedad civil a la luz de los principios de ciudadanía (Walzer, 1992a, págs. 106-107).

Sin embargo, es posible que esto vaya demasiado lejos en la dirección opuesta. En vez de apoyar a las asociaciones voluntarias, este enfoque puede autorizar sin pretenderlo una ilimitada intervención en ellas. Desde luego, los gobiernos deben intervenir para proteger los derechos de las personas dentro y fuera del grupo, si estos derechos se encuentran amenazados. Pero ¿queremos, por ejemplo, que los gobiernos reorganicen las iglesias para hacerlas más democráticas internamente, o para garantizarnos que sus miembros aprendan a ser críticos en lugar de complacientes? Y, en cualquier caso, ¿al reorganizar iglesias, familias, o sindicatos con el fin de hacer que sean internamente más democráticos, no se empezaría a socavar su carácter esencialmente no coercitivo y voluntario, que es lo que supuestamente los convertía en semilleros de la virtud cívica?

De hecho, sería poco razonable esperar que las iglesias enseñaran la virtud de la moderación pública. La moderación pública es esencial en el debate político, pero es innecesaria y a veces indeseable en la esfera privada. Sería absurdo pedir a los fieles que se abstuvieran de apelar a las Sagradas Escrituras al decidir cómo gobernar su iglesia. Los teóricos de la sociedad civil exigen demasiado a las asociaciones voluntarias al esperar de ellas que sean la principal escuela de la ciudadanía democrática, o una replica de ésta en pequeña escala. Pese a que estas asociaciones puedan enseñar virtud cívica, no es ésa su razón de ser. La razón por la que las personas se unen a las iglesias, a las familias o a las organizaciones étnicas no es la de aprender virtud cívica. Lo hacen más bien para enaltecer ciertos valores y para disfrutar

de ciertos bienes *humanos, y estos motivos* puede que tengan poco que ver con la promoción de la ciudadanía. Esperar que los padres o los sacerdotes organicen la vida interna de sus grupos de forma que éstos promuevan al máximo la ciudadanía es, antes que nada, pasar por alto el motivo que hace que estos grupos existan. (Algunas asociaciones, como los *Boy Scouts*, están diseñadas para promocionar la ciudadanía, pero son la excepción, no la regla.)

Parece entonces que no podemos confiar en el mercado, en la familia o en las asociaciones de la sociedad civil en lo que a la enseñanza de la virtud cívica se refiere. Las personas no aprenderán automáticamente a implicarse en el discurso público, o a cuestionar la autoridad en ninguna de estas esferas, puesto que, con frecuencia, estas esferas se mantienen unidas por el discurso privado y el respeto a la autoridad. Esto sugiere que las escuelas deben enseñar a los niños cómo implicarse en el tipo de razonamiento crítico y de perspectiva moral que define la moderación pública. Y de hecho, como ya he indicado antes, la promoción de este tipo de virtudes era una de las justificaciones fundamentales de la educación obligatoria. Sin embargo, valerse de los colegios para promover la virtud cívica plantea muchas controversias, de las cuales voy a analizar tres con brevedad: el papel de los colegios privados, la enseñanza de la autonomía y la relación entre las identidades cívica y cultural.

3. La ciudadanía y los colegios privados

La necesidad de la educación para la ciudadanía plantea cuestiones sobre el papel de los colegios privados en una democracia liberal, en particular en el caso de los colegios religiosos. Varios grupos religiosos han tratado de establecer colegios privados, en parte para enseñar su doctrina religiosa, pero también para reducir la exposición de sus hijos a la acción de los miembros de otros grupos religiosos. La mayoría de los Estados liberales han aceptado esta demanda, como una forma de respetar los derechos de los padres y la libertad religiosa, pero han insistido en que en estos colegios se enseñe un currículo central en el que se incluya la educación para la ciudadanía.

Sin embargo, no está claro que esta posición de compromiso —colegios privados con un currículo público— proporcione el tipo adecuado de educación para la ciudadanía. Es obvio que estos colegios son capaces de enseñar los hechos básicos relacionados con el gobierno. Pero, como ya he señalado anteriormente, la educación para la ciudadanía no es simplemente una cuestión de conocimiento de las instituciones políticas y de los princi-

pios constitucionales. Es también una cuestión relacionada con lo que pensamos de otros y con nuestro comportamiento hacia ellos, sobre todo en relación con aquellos que difieren de nosotros por su raza, su religión, su clase social, etc. La ciudadanía liberal exige cultivar el hábito de la civilidad y la capacidad para ejercer la moderación pública en nuestra interacción con los demás. De hecho, lo que resulta más necesario aprender en los colegios es precisamente este conjunto de hábitos y capacidades, ya que es poco probable que se aprenda en grupos o asociaciones de menor tamaño, como la familia, el barrio o la iglesia, que tienden a tener un trasfondo etnocultural y unas creencias religiosas de carácter homogéneo.

Algunos críticos argumentan que ni en civilidad ni en moderación pública pueden los colegios religiosos privados proporcionar una educación adecuada, ya que estas virtudes no se aprenden sólo (ni principalmente) a través del currículo explícito. Por ejemplo, los colegios públicos no enseñan civilidad diciendo únicamente a los estudiantes que sean buenos, sino insistiendo también en que los estudiantes se sienten junto a otros estudiantes de razas y religiones diferentes y en que cooperen con ellos en los trabajos escolares o en los equipos deportivos (Gutmann, 1987, pág. 53). Del mismo modo, los colegios públicos no sólo enseñan moderación pública diciendo a los estudiantes que en el mundo existe una pluralidad de puntos de vista religiosos y que las personas razonables no están de acuerdo con los distintos méritos de estos puntos de vista. También crean las circunstancias sociales que permiten que los estudiantes aprecien el razonable carácter de estos desacuerdos. No basta simplemente con decir a los estudiantes que la mayoría de las personas del mundo no comparte su religión. Basta con que uno se vea rodeado de personas que comparten el credo propio, para que pueda sucumbir a la tentación de pensar que todo aquel que rechace la religión que uno ha abrazado es en cierto modo ilógico o depravado. Para aprender moderación pública, los estudiantes han de llegar a conocer y entender a personas que son razonables, decentes y humanas pese a que no compartan su religión. Sólo así, pueden los estudiantes aprender en qué difiere su credo personal de la moderación pública y en qué lugar deben trazar la divisoria. Este tipo de aprendizaje requiere la presencia en el aula de personas con diverso trasfondo etnocultural y religioso (Callan, 1995).

En estos aspectos, la capacidad de proporcionar una adecuada educación para la ciudadanía es limitada en los colegios religiosos. Por supuesto, es importante no idealizar los colegios públicos, que padecen sus propias deficiencias. Por ejemplo, pese a que es habitual que los colegios públicos

de Norteamérica alberguen una diversidad de religiones, están más segregados que los colegios religiosos en función de la clase social, la raza y el talento académico (Gutmann, 1987, págs. 115-117). Y sin embargo, las divisiones de clase y raza son obstáculos tan importantes para la civilidad y la moderación pública como las divisiones religiosas. De hecho, podría argumentarse que el mayor fracaso de la ciudadanía liberal en Estados Unidos no es la división entre los grupos religiosos, sino el creciente deseo que tienen los blancos de clase media de distanciarse (tanto física como emocionalmente) de los negros de los barrios pobres, o de los pobres en general. Por lo que se refiere a enseñar a los estudiantes cómo mantener un diálogo público con los desfavorecidos, los colegios religiosos podrían resultar mucho mejores que el colegio público de un barrio residencial repleto de blancos acomodados (pero religiosamente diversos).

Además, es importante distinguir la escolarización privada de carácter temporal o transitorio de la privatización permanente. Las exigencias de la ciudadanía liberal sugieren que la escolarización pública es necesaria —o al menos muy deseable— en algún momento del proceso educativo. Pero no existe ninguna razón que sugiera que la totalidad del proceso deba responder a un solo modelo. De hecho, existen buenas razones para pensar que algunos niños pueden obtener mejores resultados acudiendo a colegios privados durante los primeros años de su escolarización, junto a otros que comparten su trasfondo cultural y familiar, antes de pasar a un colegio público en una fase más avanzada de su proceso educativo. Esto podría ser cierto, por ejemplo, en el caso de los grupos históricamente desfavorecidos (niñas, negros), que pueden desarrollar mejor su autoestima en un entorno libre de prejuicios (McLauglin, 1992b, pág. 122). De manera más general, la escolarización en un particular ambiente etnocultural o religioso podría ser fuente de virtudes que no se encuentran en los colegios públicos. Si los colegios públicos promocionan mejor un sentido compartido de la justicia, los colegios privados podrían resultar mejores en cuanto a proporcionar a los niños un claro sentido de lo que es tener una percepción estable del bien. Podrían proporcionar un mejor entorno para el desarrollo de la capacidad de implicarse a fondo con una particular tradición cultural y para la lealtad y el compromiso hacia proyectos y relaciones particulares. Existe más de un punto de partida para que los niños puedan aprender ciudadanía liberal (Callan, 1995, págs. 22-23; McLaughlin, 1992b, págs. 123-124).

La necesidad de colegios públicos —aunque esté limitada a las últimas etapas de la educación de los niños— será rechazada por algunos grupos

religiosos que insisten en mantener a los niños separados del resto de la sociedad. ¿Debería un Estado liberal imponer colegios integrados públicos en nombre de la educación para la ciudadanía? Para responder a esto, vale la pena distinguir dos tipos de grupos religiosos que podrían buscar la exención de la escolarización laica. Algunos grupos, como los amish, se aíslan voluntariamente de la sociedad general y evitan participar tanto en política como en las instituciones principales de la sociedad civil. No votan ni contratan empleados ni tratan de influir en las políticas públicas (excepto en los casos en que una propuesta política pueda poner en peligro su aislamiento) y lo único que buscan es que los dejen en paz. Podemos llamar a esto «multiculturalismo aislacionista» para diferenciarlo del multiculturalismo de inmigración de carácter plural o híbrido que ya hemos examinado en el Capítulo 7 y que implica diversos tipos de acomodo en las instituciones comunes.

¿Qué impacto produce sobre la ciudadanía democrática el hecho de permitir que esos grupos aislacionistas retiren a sus hijos de los colegios públicos y de otras instituciones públicas? El hecho de permitir que, en efecto, los grupos opten por no participar en la vida pública del país impide claramente, en lugar de promover, el tipo de hábitos y de virtudes que se necesitan para una buena ciudadanía democrática. Sin duda, al proteger la vida asociativa de los amish, el multiculturalismo aislacionista promueve muchas virtudes no políticas. Por ejemplo, los amish son objeto de la general admiración por su ética profesional, por su cumplimiento de la ley, por su lealtad familiar y por su devoción religiosa. Sin embargo, no muestran interés por las virtudes políticas de la ciudadanía. No adquieren la capacidad de valorar el rendimiento de quienes ocupan un cargo electo —de hecho, no tienen interés en las elecciones y ni votan ni se presentan como candidatos a un cargo electo—. Tampoco aprenden a implicarse en el discurso público ni a interactuar civilmente con los demás en las instituciones de la sociedad civil. Además, la propia idea de interactuar de forma generalizada con personas no amish es objeto de una fuerte desincentivación. (Cuando este tipo de interacción es inevitable, se realiza a través de intermediarios pagados.) Y este tipo de multiculturalismo no promueve un sentido compartido de solidaridad o de lealtad. El multiculturalismo aislacionista, en efecto, absuelve a los amish de sus responsabilidades como ciudadanos que deben ocuparse de los problemas del país. Les absuelve de cualquier responsabilidad relacionada con la reflexión sobre el problema de los barrios pobres, o sobre cómo saldar la deuda nacional, o sobre cómo responder a las injusticias que se producen en el extranjero.

Sin embargo, pese a que este tipo de multiculturalismo no promueve la ciudadanía democrática, tampoco resulta excesivamente perjudicial para el funcionamiento general de las democracias liberales, precisamente porque los amish son políticamente pasivos y están socialmente aislados. Esto no quiere decir que participen en política de una forma irresponsable o egoísta, sino simplemente que no participan en absoluto. De modo similar, lo que ocurre no es que los amish discriminen a otros en la sociedad civil, sino que no forman parte de la sociedad mayor. Son, para usar la expresión de Jeff Spinner, «ciudadanos parciales» (Spinner, 1994, pág. 98). En efecto, han renunciado tanto a los derechos como a las responsabilidades de la ciudadanía democrática. No aceptan sus responsabilidades cívicas, pero tampoco ejercen sus derechos políticos ni buscan obtener cargos.

Spinner argumenta que estos grupos deberían ser tolerados y que se deberían conceder las exenciones especiales que piden, con tal de que permanezcan socialmente retirados y políticamente pasivos y con tal de que sus miembros sean libres de abandonar el grupo. Dado que no participan ni en la política ni en la sociedad civil, es menos urgente que aprendan las virtudes de la civilidad y la moderación pública. Y dado que han renunciado al derecho de participar, también se les puede absolver de las responsabilidades que acompañan a ese derecho, incluida la responsabilidad de aprender y de practicar la civilidad y la moderación pública. Por consiguiente, Spinner sostiene que los amish tienen derecho a retirar a sus hijos del colegio a la edad de 14 años, antes de tener que aprender datos relativos a la sociedad mayor, o de verse obligados a interactuar con niños no amish.[10] Dando por sentado que estos grupos son pequeños y que están sinceramente comprometidos con su aislamiento autoimpuesto, no plantean ninguna amenaza para la práctica de la ciudadanía liberal en la sociedad general. Y como no aceptan la responsabilidad de trabajar junto a los demás ciudadanos, no se debería animar a estos grupos a resolver las injusticias y los problemas del país.

Son, en cierto sentido, corredores que van por libre, personas que se benefician de un orden liberal estable que no contribuyen en nada a mante-

10. Desde mi propio punto de vista creo que deberíamos seguir respetando las exenciones especiales que históricamente se prometieron a determinados grupos (en particular en los casos en que haya sido precisamente la promesa de esas exenciones lo que haya inducido a esos grupos a establecerse en el lugar que ahora ocupan). Sin embargo, no creo que los Estados liberal democráticos tengan ninguna obligación de facilitar que los nuevos grupos adquieran este estatus (por ejemplo, a los grupos fundamentalistas de la supervivencia cristiana). Véase Kymlicka, 1995a, págs. 116-120.

ner.[11] Pero un Estado liberal puede permitirse unos pocos de estos corredores libres.[12]

Por el contrario, otros grupos religiosos que buscan la exención de los colegios integrados son participantes activos tanto en la sociedad civil como en la política y tratan de ejercer una influencia general en la política pública. Esto incluiría a los fundamentalistas cristianos en Estados Unidos, o a los musulmanes en Gran Bretaña. En estos casos, podría argumentarse que, habiendo elegido ejercer sus derechos como ciudadanos plenos, deben aceptar el tipo de educación que se necesita para promover la ciudadanía responsable, incluida la obligación de asistir a colegios públicos en algún momento del proceso educativo.

4. Ciudadanía y autonomía personal

Una cuestión relacionada con lo anterior es la de si los colegios, ya sean privados o públicos, deberían promover o no la capacidad para la autonomía individual. La voz «autonomía» significa cosas diferentes para personas diferentes. Utilizo el término para referirme a la capacidad de reflexionar racionalmente sobre nuestros conceptos de vida buena, así como a la de tener la facultad potencial de revisarlos. Una persona autónoma es capaz de reflexionar sobre sus fines vigentes y de valorar si esos fines siguen mereciendo su lealtad. Desde este punto de vista, la autonomía es congruente con el hecho de que las personas respalden el estilo de vida que han heredado si reflexivamente lo prefieren a las alternativas. Sin embargo, es incongruente con una actitud acrítica hacia las tradiciones heredadas, o con una aceptación no cuestionada de las declaraciones de los padres, los sacer-

11. Aquí estoy mostrando mi desacuerdo con aquellos que defienden las exenciones para los amish argumentando que sus colegios privados proporcionan una adecuada educación para la ciudadanía. Éste era el punto de vista de la Corte Suprema estadounidense, que dijo que el sistema educativo de los amish preparaba a los niños amish para ser buenos ciudadanos, puesto que se convertían en miembros productivos y pacíficos de la comunidad amish (*Wisconsin v. Yoder* 406 US 205 [1972]). Sin embargo, como ya he indicado antes, la ciudadanía liberal requiere algo más que un ciudadano cumplidor de la ley y económicamente autosuficiente. Para una crítica del concepto de las responsabilidades cívicas que se expone en *Wisconsin v. Yoder*, véase Arneson y Shapiro, 1996.

12. Como indica Spinner, es poco probable que existan muchos grupos como éstos, puesto que el precio de la «ciudadanía parcial» aisla al individuo de las oportunidades y los recursos de la corriente principal de la sociedad (Spinner, 1994, capítulo 5).

dotes o los dirigentes de la comunidad en relación con el valor de los diferentes estilos de vida.[13]

No he incluido la autonomía en la lista de virtudes básicas de la ciudadanía liberal que he presentado en el apartado 1 y no creo que la autonomía, en o por sí misma, sea necesaria para la práctica de la ciudadanía democrática. Sin embargo, existen buenas razones para pensar que la autonomía será objeto de una promoción indirecta a través de la educación para la ciudadanía, pues está muy íntimamente asociada, tanto desde el punto de vista conceptual como desde el punto de vista de su desarrollo, a varias virtudes cívicas. Por ejemplo, la ciudadanía responsable implica una disposición a pedir cuentas a las autoridades políticas. De ahí que los colegios deban enseñar a los niños a ser escépticos respecto de las autoridades políticas que gobiernan en nuestro nombre y a tener conocimiento de los peligros del abuso de poder. Como dice Amy Gutmann, los niños en el colegio, «si han de estar a la altura del ideal democrático de compartir como ciudadanos la soberanía política, no sólo deben aprender a comportarse de acuerdo con la autoridad sino a pensar críticamente sobre la autoridad». Las personas que «sólo se rigen por el hábito y la autoridad [...] son incapaces de constituir una sociedad de ciudadanos soberanos» (Gutmann, 1987, pág. 51).

Esta virtud democrática se ejerce en la vida pública y promoverla no implica ni requiere estimular en los niños la puesta en cuestión de la autoridad paterna o religiosa en la vida privada. Como dice Galston, la necesidad de lograr que los niños aprendan a evaluar a los dirigentes políticos «no garantiza la conclusión de que el Estado deba (o pueda) estructurar la educación pública para fomentar en los niños una reflexión escéptica acerca de los estilos de vida heredados de sus padres o de las comunidades locales» (Galston, 1991, pág. 253). Sin embargo, es probable que exista un cierto

13. Insisto en distinguir este concepto de la autonomía de otras dos interpretaciones. Desde el punto de vista de la tradición que arranca en Kant, *el ejercicio de la elección es intrínsecamente valioso*, puesto que es el atributo más específicamente humano. Desde otro punto de vista, basado en las tesis de John Stuart Mill, el ejercicio de la elección es valioso en la medida en que conduzca a una mayor «individualidad» —es decir, en la medida en que lleve a los individuos a rechazar los estilos de vida tradicionales y a construir su estilo de vida propio y único—. Las personas que rechazan estos puntos de vista podrían no obstante aceptar la idea más modesta de que la elección bien informada es valiosa porque nuestras actuales creencias sobre el bien podrían estar equivocadas, de modo que es importante que las personas sean capaces de calcular el valor de los estilos de vida alternativos. Sobre esto, véase Kymlicka, 1989, capítulo 2.

«efecto de salpicadura». De hecho, existen sólidas pruebas de que las actitudes de los adolescentes hacia la autoridad tienden «a ser uniformes en relación con todas las figuras de autoridad que encuentran», por lo que es probable que el hecho de estimular el escepticismo hacia la autoridad política anime a cuestionar la autoridad familiar o religiosa (Emler y Reicher, 1987). El propio Galston admite que no es fácil que los colegios promuevan en los jóvenes una disposición a cuestionar la autoridad política sin socavar en ellos la «inquebrantable creencia en el carácter correcto» del estilo de vida de sus padres.

La educación para la ciudadanía no sólo implica la promoción de un cierto tipo de actitud crítica hacia la autoridad, también implica el desarrollo de hábitos de civilidad así como la capacidad para la moderación pública. Ambas cosas promueven indirectamente la autonomía, pues animan a los jóvenes a interactuar con los miembros de otros grupos, a comprender el razonable carácter de otros estilos de vida y a tomar distancia respecto de sus propias tradiciones culturales. Consideremos la civilidad. En el apartado 1, he enfatizado que las normas de civilidad y no discriminación protegen a los grupos étnicos y religiosos del prejuicio y la discriminación. Esto significa que los grupos que deseen mantener su identidad grupal y sus prácticas culturales deberán enfrentarse a un número menor de barreras legales o estigmas sociales. Sin embargo, la civilidad también incrementa la interacción entre los miembros de grupos diferentes y, por consiguiente, la probabilidad de que los individuos aprendan y adopten nuevos estilos de vida. Históricamente, las fronteras culturales se han solido mantener mediante la visible expresión del prejuicio hacia los de fuera; las personas se quedaban dentro de su grupo porque no eran bien recibidas en ninguna otra parte. La difusión de la civilidad en las instituciones sociales (incluidos los colegios) significa que estas fronteras tienden a desaparecer. Es más probable que los miembros de un grupo cooperen y entablen amistad con niños de otros grupos, lo que les lleva a aprender cosas relacionadas con otros estilos de vida y a adoptar quizá identidades y prácticas nuevas.

Mediante la simple enseñanza y práctica de la civilidad, los colegios tienen más probabilidades de realizar este tipo de mezcla y de confraternización entre miembros de grupos diferentes y por eso hacen que la ruptura de las barreras culturales sea también más probable. En algunos casos, la adopción de otros estilos de vida puede hacerse de un modo irreflexivo, imitando simplemente a los iguales, y por eso no puede considerarse un ejercicio de autonomía. Sin embargo, los colegios también promueven un proceso más reflexivo, al enseñar la virtud de la moderación pública. Dado que las

personas razonables discrepan respecto a los méritos de las diferentes religiones y respecto a sus conceptos de la vida buena, los niños deben aprender a distinguir las razones que se basan en una fe privada de las razones que es posible aceptar públicamente en una sociedad diversa. Para desarrollar esta capacidad, los niños no sólo deben aprender a distanciarse de las creencias que dan por supuestas en su vida privada, sino que deben aprender también a ponerse en la piel de otras personas, con el fin de ver qué clase de razones podrían ser aceptables para personas de otros contextos. La virtud de la moderación pública no requiere que los niños admiren o valoren otros estilos de vida. Sin embargo, requiére que los niños estén expuestos a estilos de vida rivales, y que se les anime a considerarlos la expresión de conceptos coherentes de valor que han sido sinceramente afirmados por otras personas sensatas. Aprender a considerar de este modo otros estilos de vida no conduce inevitablemente a la puesta en cuestión del propio estilo de vida, pero sin duda hará que esta crítica sea más probable, ya que requiere un tipo de tolerancia que es difícil combinar con una irreflexiva complacencia hacia las prácticas y las autoridades tradicionales.

Por todas estas razones, será casi inevitable que la educación para la ciudadanía democrática promueva, aunque de forma indirecta, la autonomía. A través de la educación para la ciudadanía, los niños adquieren conciencia de la existencia de estilos de vida alternativos y obtienen al mismo tiempo las destrezas intelectuales necesarias para entenderlos y apreciarlos. Como dice Gutmann, la educación para la ciudadanía implica «equipar a los niños con las habilidades intelectuales necesarias para evaluar estilos de vida que difieren de los de sus padres», porque «muchas de las capacidades necesarias para elegir entre las vidas buenas, si no todas, resultan también necesarias para elegir entre las sociedades buenas» (Gutmann, 1987, págs. 30, 40). La ciudadanía democrática y la autonomía personal, pese a ser diferentes, se hallan interconectadas a varios niveles.

Como resultado, la permanencia de aquellos grupos que confían sólidamente en una aceptación acrítica de la tradición y la autoridad, pese a no quedar estrictamente descartada, está abocada a no recibir incentivo alguno por parte de las actitudes críticas y tolerantes que estimula la educación cívica (Macedo, 1990, págs. 53-54). De hecho, ésta es la razón de que los grupos religiosos traten de establecer con frecuencia colegios privados, incluso en el caso de que tengan que enseñar un currículo público. Temen que, si sus hijos asisten a colegios públicos, sea más probable que cuestionen las prácticas tradicionales, a pesar de que el currículo del colegio no promueva directamente este tipo de actitud autónoma. Para preservar una compla-

cencia acrítica hacia las tradiciones comunales, el único recurso consiste en exponer a los niños a un nivel mínimo de educación para la ciudadanía, una educación que enseñe los hechos relacionados con el gobierno, pero no civilidad, moderación pública o actitudes críticas hacia la autoridad política.

Debería señalar aquí dos salvedades. En primer lugar, que históricamente ha sido frecuente que la educación para la ciudadanía haya desincentivado, más que estimulado, la autonomía. En el pasado, el objetivo de la educación para la ciudadanía consistía en promover un patriotismo irreflexivo; un patriotismo que, al mismo tiempo que glorificaba la historia pasada y el sistema político vigente en el país, vilipendiaba a los adversarios de dicho sistema político, ya se tratase de disidentes internos o de enemigos externos (Nelson, 1980). Este tipo de educación cívica, no es necesario decirlo, promovía la pasividad y la complacencia, no una actitud crítica hacia la autoridad política ni una actitud tolerante hacia las diferencias culturales. Sin embargo, hoy en día, los teóricos de la educación y quienes toman las decisiones políticas rechazan cada vez más este modelo de educación cívica, prefiriendo uno que promueva unas formas de ciudadanía más activas y reflexivas.[14] Desde luego, aún es posible encontrar la antigua forma de educación cívica y algunas personas continúan defendiéndola (véase Galston, 1991, pág. 244; AASA, 1987, pág. 26). Sin embargo, si nuestro objetivo es producir ciudadanos democráticos que se autogobiernen, en vez de sujetos pasivos de un gobierno autoritario, se requiere un tipo de educación cívica diferente, una educación cívica que tenga muchas más probabilidades de promover la autonomía.

En segundo lugar, he sugerido que la promoción de la autonomía personal debe entenderse como una consecuencia indirecta de la educación cívica, no como su objetivo directo o explícito. No obstante, no pretendo negar que puedan existir otras razones para promover directamente la autonomía personal. De hecho, se podrían dar buenas razones para sostener que la promoción de la autonomía forma parte de la educación adecuada para la vida moderna. A pesar de que quizá no se necesite la autonomía

14. Podemos señalar este cambio comparando dos conceptos de la relación entre la educación cívica y el razonamiento moral. En un escrito de 1980, Jack Nelson planteaba la objeción de que las nociones de educación cívica contemporáneas promovían la deferencia pasiva y, por consiguiente, entraban en conflicto con el tipo de autonomía que, desde su punto de vista, debían poseer los auténticos actores morales. Sin embargo, en 1991, William Galston argumentaba que las nociones contemporáneas de la educación cívica promovían en exceso el carácter reflexivo y, por consiguiente, socavaban el tipo de identidad y de compromiso moral que subyace a muchos grupos religiosos.

para poder desempeñar el papel social de ciudadano, podría resultar necesaria si los niños han de disfrutar de la vida en la mayor medida posible. En tal caso, los niños podrían tener derecho a una educación que promueva la autonomía, incluso en el caso de que sus padres se resistieran a ello. Sin embargo, profundizar en este punto plantearía cuestiones que superan con mucho el alcance de este capítulo. Pese a que yo mismo me siento atraído por la perspectiva de que los colegios deban promover la autonomía, sería engañoso sostener que esa promoción sea una condición previa de la ciudadanía democrática. En mi opinión, el valor de la autonomía no reside en que hace que las personas sean mejores ciudadanos, sino en que les permite, con relativa independencia de su papel social como ciudadanos, tener vidas más satisfactorias.[15]

5. La ciudadanía y la identidad nacional

Por último, quiero abordar brevemente la cuestión de la identidad. Como ya he señalado anteriormente, muchos comentaristas argumentan que la unidad social en una democracia liberal no se apoya en una identidad compartida, sino más bien en una lealtad compartida a unos principios políticos. Como dice Rawls, «aunque una sociedad bien ordenada esté dividida y sea plural [...] el acuerdo público en las cuestiones de justicia política y social sostiene unos lazos de amistad cívica y garantiza los vínculos de asociación» (Rawls, 1980, pág. 540; Strike, 1994, pág. 8). Desde este punto de vista, al enseñar unos ciertos principios políticos comunes —como los principios de justicia, tolerancia y civilidad— la educación para la ciudadanía proporciona también el fundamento de la unidad nacional.

15. Paso de puntillas por una división muy profunda de la filosofía política liberal. Existe un importante debate entre liberales «políticos» o «pragmáticos» por un lado y liberales «integrales» o «éticos» por otro respecto al papel de la autonomía en la teoría liberal. Los liberales políticos, como John Rawls y Charles Larmore, argumentan que, debido a que muchos grupos en el seno de la sociedad no valoran la autonomía, los liberales deben buscar un modo de justificar las instituciones liberales que no recurra a este valor «sectario» (Rawls, 1993; Larmore, 1987). Los liberales integrales, como Joseph Raz, argumentan que las instituciones liberales sólo pueden defenderse recurriendo al valor de la autonomía (Raz, 1986). Tercio en este debate y defiendo la opción liberal integral en Kymlicka, 1995a, capítulo 8. Véase también Callan (1996), quien argumenta que la distinción entre el liberalismo político y el liberalismo integral es insostenible en el contexto educativo. No obstante, para una crítica del énfasis en la autonomía y una defensa de las demandas musulmanas en favor de un sistema de colegios privados que limite el desarrollo de la autonomía, véase Halstead, 1990, 1991.

Creo que esto es un error. Los principios políticos compartidos son obviamente útiles para mantener la unidad social y, de hecho, un conflicto profundo sobre los principios básicos puede llevar a la guerra civil. Pero los principios compartidos no bastan. En todo Occidente, la creciente convergencia en torno a los valores liberales se ha visto acompañada de continuas, e incluso crecientes, demandas de autogobierno por parte de las minorías nacionales. El hecho de que dos grupos nacionales compartan los mismos principios de justicia no necesariamente les proporciona una sólida razón para permanecer unidos y no dividirse en dos países diferentes, puesto que cada grupo nacional puede aplicar esos principios en su propio Estado independiente.[16]

Por consiguiente, la unidad social no sólo requiere unos principios compartidos, sino también un sentimiento de pertenencia compartida. Los ciudadanos deben tener un sentido de pertenencia a la misma comunidad y un deseo compartido de seguir viviendo juntos. La unidad social, en resumen, requiere que los ciudadanos se identifiquen con sus conciudadanos y que los consideren como a «uno de nosotros». Este sentimiento de identidad compartida contribuye a mantener las relaciones de confianza y solidaridad que necesitan los ciudadanos para aceptar los resultados de las decisiones democráticas y las obligaciones de la justicia liberal (Miller, 1995).

¿Qué es lo que subyace a esta identidad nacional compartida? En los Estados no liberales, la identidad compartida se basa en la ascendencia étnica, en la fe religiosa o en un concepto del bien. Sin embargo, esto no puede proporcionar la base de la unidad social en un Estado liberal, puesto que ninguna de estas cosas se comparte en los modernos Estados pluralistas. Entonces, ¿qué es lo que hace que los ciudadanos de un Estado liberal sientan que pertenecen a la misma entidad, que son miembros de la misma nación? Es característico que la respuesta implique un sentido compartido de la historia y una lengua común. Los ciudadanos comparten un sentimiento de pertenencia a una sociedad histórica particular porque comparten una lengua y una historia; porque participan en unas instituciones políticas y sociales comunes que se basan en esa lengua compartida que manifiesta y perpetúa esa historia compartida; y consideran que sus opciones vitales están estrechamente ligadas a la supervivencia de esa sociedad y a esas instituciones por tiempo indefinido. Los ciudadanos pueden compartir una identi-

16. Para un desarrollo más detallado de este argumento, véase Norman, 1995. Para una crítica, relacionada con este desarrollo, de la idea de que los principios compartidos subyacen a la unidad nacional, véase Paris, 1991. Véase también el Capítulo 11.

dad nacional en este sentido y, no obstante, compartir muy poco en términos de etnicidad, religión o conceptos del bien.[17]

La necesidad de este tipo de identidad nacional común plantea muchas preguntas a la educación para la ciudadanía. Me centraré en dos, referentes a la enseñanza de las lenguas y a la enseñanza de la historia, ya que ambas son fundamentales para la construcción de una identidad nacional. En primer lugar, ¿cuál debería ser la lengua del sistema escolar? Ésta es una pregunta que se descuida notablemente en la teoría liberal.[18] La necesidad de una identidad nacional común sugiere que los Estados deben inculcar una lengua común. Y de hecho, la definición, la normalización y la enseñanza de una lengua oficial ha sido una de las primeras tareas de la «construcción nacional» en todo el mundo.

Sin embargo, el hecho de si imponer una lengua común promueve o no la unidad social depende de las circunstancias. Las evidencias históricas sugieren que los grupos de inmigrantes voluntarios están dispuestos a adoptar la lengua de la sociedad general. Ya se han desarraigado de su tierra natal original y saben que el éxito de su decisión de emigrar depende en cierta medida de su integración en la sociedad anfitriona. Y en los casos en que piden una educación en su lengua materna, lo hacen como un elemento adicional, o como medio para facilitar el aprendizaje de la lengua común, no como un sustitutivo. En mi opinión, gran parte de la oposición a una educación bilingüe para los grupos emigrantes es fruto de un error, pero los Estados liberales tienen un interés legítimo en garantizar que esos programas generen, en último término, una adecuada competencia en la lengua de la sociedad general.

El caso de los grupos lingüísticos territorialmente concentrados cuya tierra natal ha resultado incorporada a Estados mayores —como los quebequeses, los portorriqueños, los flamencos o los pueblos indígenas de todo el mundo— es muy diferente. Han resistido con fuerza —incluso con violencia— el intento de imposición de la lengua de la mayoría. Esto refleja el hecho característico de que consideren que están construyendo su propia «na-

17. Éste es un rápido esbozo de la naturaleza de la identidad nacional en un Estado liberal y de su papel en la promoción de la estabilidad social y de las relaciones de confianza y solidaridad. Para una explicación del nacionalismo liberal, véanse los Capítulos 8 y 9.

18. Como dice Brian Weinstein, los teóricos políticos han tenido mucho que decir sobre «la lengua de la política» —es decir, sobre los símbolos, las metáforas y los artificios retóricos del discurso político—, pero en cambio prácticamente no ha dicho nada sobre «la política lingüística», es decir, sobre las decisiones relacionadas con qué lenguas deben usarse en los foros políticos, legales y educativos (Weinstein, 1983, págs. 7-13).

ción» o «pueblo» y de que, por consiguiente, estimen que tienen su propio sentido de la identidad nacional, así como su propia lengua, historia e instituciones sociales completas. Los Estados que contienen estos grupos no son Estados-nación, sino Estados multinacionales y es más probable que los intentos de imponer una única identidad nacional a estas minorías nacionales redunden en la socava de la unidad nacional y no en su promoción. Los Estados multinacionales son más estables si se los considera federaciones de pueblos, cada uno de ellos con su propio territorio histórico, sus derechos lingüísticos y sus competencias de autogobierno, incluso con sus propios colegios (Gurr, 1993; Hannum, 1990).

¿Cuál es el impacto que tiene sobre la ciudadanía democrática el hecho de permitir a las minorías nacionales controlar sus propios colegios y otras instituciones públicas? Obviamente, el proyecto de mantener una sociedad autogobernada y diferente, con su propio y completo conjunto de instituciones que operan en su propia lengua, no promueve entre los ciudadanos una relación horizontal. Al contrario, el resultado casi inevitable es que la cooperación democrática entre los miembros de los distintos grupos nacionales se vuelve más difícil. Aquí el problema, a diferencia de lo que ocurría con los amish, no consiste en que las minorías nacionales carezcan de las virtudes de la moderación pública o de la implicación cívica. El problema estriba más bien en que se ven a sí mismas como un conjunto de personas que pertenecen a una comunidad política diferente, una comunidad que sólo tiene un vínculo secundario y, a menudo, ambivalente con el Estado mayor. A fin de cuentas, la mayor parte de las minorías nacionales fueron involuntariamente incorporadas al Estado mayor e, incluso aquellas que no buscan activamente la secesión, insisten no obstante en que la autoridad que sobre ellos tiene el Estado mayor sea de carácter limitado.

Por lo tanto, podríamos decir que el hecho de acomodar al nacionalismo minoritario tiene un efecto «balcanizador». Sin embargo, esto es una petición de principio, puesto que todo el desvelo del nacionalismo minoritario estriba en insistir en que las minorías nacionales forman comunidades políticas diferentes con derecho a gobernarse. Su preocupación se centra en el funcionamiento democrático de su propia comunidad política y las medidas políticas del nacionalismo minoritario se encaminan precisamente a promover la confianza y la solidaridad en el seno de su propia sociedad nacional. Les importan las virtudes democráticas, pero su interés está, antes que nada, en promover estas virtudes en el seno de su propia sociedad y forma de gobierno, y consideran que el nacionalismo minoritario es el constructor de las instituciones comunes y de los espacios públicos donde

pueden efectuarse los compromisos cívicos y desarrollarse las virtudes democráticas.

Esto plantea una importante cuestión. La afirmación de que la interacción y la cooperación en las instituciones comunes promueve las virtudes democráticas podría ser cierta, pero como sucede con la mayoría de las afirmaciones sobre la democracia, no nos dice nada sobre dónde deberían situarse los límites pertinentes de la unidad democrática. La democracia es el gobierno del «pueblo» y la evidencia sugiere que la democracia funciona mejor cuando el «pueblo» está comprometido con la sociedad civil. Pero ¿qué ocurre si existen dos o más pueblos en el Estado, cada uno de los cuales tiene derecho a gobernarse y está provisto de su propia sociedad civil? En esos Estados multinacionales, el impacto del nacionalismo minoritario sobre la ciudadanía democrática no sólo debe valorarse en función de su efecto sobre la democracia en el plano federal, sino también en virtud de su efecto sobre la democracia en el plano de la comunidad nacional autogobernada.

Explicado de este modo, parece probable que el nacionalismo minoritario promueva la democracia en el plano de la nación autogobernada, pero también que vuelva más difícil la cooperación democrática en el plano federal. El nacionalismo quebequés ha producido una floreciente sociedad civil francófona en el interior de Quebec, pero no ha promovido la participación de los quebequeses en la sociedad civil anglófona pancanadiense. Por lo tanto, rechazar el nacionalismo minoritario sobre la base de que impide la cooperación democrática en el plano federal es asumir precisamente lo que las minorías nacionales cuestionan, a saber, que a los efectos de la valoración del funcionamiento democrático, el conjunto del país forma un único «pueblo», en lugar de dos o más pueblos, cada uno de los cuales tiene derecho a autogobernarse. Por supuesto, se podría responder que las minorías nacionales se equivocan al pensar que tienen derecho a autogobernarse. No puedo abordar esta objeción aquí, excepto para decir que, en aquellas situaciones en que las minorías nacionales hayan sido involuntariamente incorporadas a un Estado mayor como resultado de una conquista, una colonización o una cesión imperial de territorios, creo que sí tienen un muy sólido derecho al autogobierno (véase el Capítulo 4). De hecho, oponerse al nacionalismo minoritario de un grupo en las anteriores circunstancias con el fundamento de que afecta a la cooperación democrática en el plano federal no es una defensa de la democracia, sino del colonialismo.

Por consiguiente, en los Estados multinacionales es característico que la educación para la ciudadanía tenga una función dual —por un lado pro-

mueve una identidad nacional en el seno de cada uno de los grupos nacionales integrantes, identidad definida por una lengua y una historia comunes, pero también trata de promover algún tipo de identidad transnacional que pueda unir a los diversos grupos nacionales del interior del Estado—. Por desgracia, la reciente evolución observada en los Estados multinacionales —por ejemplo, la desmembración de Yugoslavia y Checoslovaquia, las crisis constitucionales de Bélgica y Canadá— sugieren que es muy difícil construir y mantener esta identidad transnacional. Y de hecho, los colegios tienen poca idea de cómo conseguir la promoción de esta identidad.

Esto señala un importante vacío en la teoría política y educativa. La mayoría de las interpretaciones liberales de la identidad cívica argumentan que su base reside en los principios políticos compartidos. Sin embargo, es característico que asuman implícitamente que los ciudadanos no sólo comparten unos principios, sino también una lengua común y un sentido de pertenencia a una comunidad nacional. El problema es que ni el énfasis explícito en los principios, ni el énfasis implícito en la lengua y la historia compartidas, pueden explicar la unidad social en los Estados multinacionales. Si los colegios tienen que poder satisfacer las responsabilidades que les atañen en materia de educación para la ciudadanía debemos encontrar una interpretación completamente nueva de las bases de la identidad compartida en los Estados multinacionales.

En la medida en que una identidad nacional común descansa en la identificación con una historia compartida y una lengua común, surgen importantes interrogantes sobre la enseñanza de la historia. Una forma —particularmente efectiva— de promover la identificación con la historia de un grupo es tergiversar deliberadamente esa historia. Como dice William Galston, refiriéndose a Estados Unidos, una «rigurosa investigación histórica reivindicará, casi con toda seguridad, complejas interpretaciones "revisionistas" de algunas de las figuras clave de la historia estadounidense. Sin embargo, la educación cívica requiere una más noble historia moralizadora: un panteón de héroes que confieran legitimidad a las instituciones centrales y cuyo comportamiento merezca ser emulado» (Galston, 1991, pág. 244). De manera similar, Andrew Oldenquist argumenta que la información sobre la nación y el gobierno estadounidenses

> debería enseñarse para que proporcionara las bases sobre las que desarrollar el orgullo y el afecto [...]. Si, por el contrario, empezamos por inculcar a los niños de nueve años una letanía de males e injusticias, es probable que aprendan cinismo y alienación. Un profesor podría responder: «Pero yo enseño co-

> sas relacionadas con los problemas y las injusticias porque quiero que mi país sea mejor; si no tuviera interés y afecto hacia él no me preocuparía por reformarlo». Precisamente. El profesor no adquirió afecto hacia nuestro país porque le contaron que exterminamos a los indios, que linchamos a los negros y que matamos brutalmente a los vietnamitas. El interés y el afecto del profesor sobrevivieron a este conocimiento debido a una formación y una experiencia previas y los alumnos, como el profesor, necesitan adquirir una base para una buena ciudadanía antes de sumergirse en lo que es feo (AASA, 1987, pág. 26).

Esto plantea una serie de preguntas problemáticas sobre la educación para la ciudadanía. Y ello por una razón: esta forma de promover la identidad nacional podría socavar otro de los objetivos de la educación para la ciudadanía —por ejemplo, el desarrollo de la capacidad para un pensamiento independiente y crítico sobre la sociedad y sus problemas—. Además, el propio desarrollo de la virtud cívica podría requerir una honesta apreciación del hecho de que nuestra historia haya carecido de estas virtudes. Parece poco probable que los niños puedan aprender el verdadero significado de la civilidad y la moderación pública cuando figuras históricas que de hecho fueron insensibles a ciertas grandes injusticias se presentan como ejemplos de virtud cívica (Callan, 1994).

Por otra parte, es evidente que la versión saneada de la historia que defienden Galston y Oldenquist puede ser en sí misma motivo de desunión. Una exposición de la historia que se centre en el «panteón de héroes» mientras omite el maltrato histórico a las mujeres, los negros, los indios, los judíos, etc., es, en esencia, una exposición de la historia de los hombres blancos de clase alta. Y es justamente este enfoque de la historia el que muchas minorías encuentran ofensivo. Se sienten insultados por la forma en que sus luchas quedan reducidas a la invisibilidad en los libros de texto.

Por estos motivos, creo que los colegios deben enseñar verazmente la historia. Pero esto no significa que la historia no deba desempeñar un papel especial en el currículo. Creo que los colegios tienen un legítimo papel en la promoción de una identificación emocional con nuestra historia. Los estudiantes deberían considerar suya la historia de la nación y, por consiguiente, enorgullecerse con sus logros y avergonzarse con sus injusticias. Este sentido de la identificación con la historia de la nación es uno de los pocos medios de que disponemos para mantener la unidad social en un Estado plural y puede ser necesaria si los ciudadanos tienen que asumir sus respon-

sabilidades en la defensa de unas instituciones justas y en la rectificación de las injusticias históricas.[19]

Esto demuestra, una vez más, que la educación para la ciudadanía no es simplemente cuestión de enseñar los hechos básicos sobre las instituciones gubernamentales o los principios constitucionales. Es también cuestión de inculcar hábitos, virtudes e identidades particulares.

19. Para una sensata investigación de este asunto, véase Callan, 1994.

15

LA CIUDADANÍA EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN: UN COMENTARIO SOBRE LAS TESIS DE DAVID HELD*

La bibliografía sobre teoría política se halla repleta de discusiones relacionadas con el impacto que ejerce la globalización en nosotros como trabajadores, consumidores, inversores o miembros de las distintas comunidades culturales. Menos atención se ha prestado a su impacto en nosotros como ciudadanos —como partícipes en el proceso de autogobierno democrático—. Ésta es una cuestión de vital importancia, ya que si las personas quedan insatisfechas con el papel que desempeñan como ciudadanos, podría erosionarse la legitimidad y la estabilidad de los sistemas políticos democráticos.

David Held es uno de los pocos teóricos que ha tratado de explorar sistemáticamente las implicaciones de la globalización de la ciudadanía, tanto en el plano doméstico como en el plano de las instituciones transnacionales o globales (Held, 1995, 1999). En efecto, Held argumenta que la globalización está erosionando la capacidad para desarrollar una ciudadanía democrática de pleno sentido en el ámbito nacional, ya que los Estados-nación pierden parte de su soberanía histórica y se convierten en «aceptadores de decisiones», categoría que añaden a la que ya poseían como «tomadores de decisiones». Por consiguiente, para que exista una ciudadanía democrática de pleno sentido en una era de globalización será preciso democratizar aquellas instituciones transnacionales que tienen una creciente responsabilidad en la toma de importantes decisiones económicas, medioambientales y de seguridad.

Pese a que coincido en gran parte con este análisis de Held, me gustaría sugerir que, respecto a las perspectivas de una ciudadanía nacional, queda más margen para el optimismo del que él apunta, aunque quizá quede menos base para el optimismo en lo tocante a una ciudadanía global.

*Este trabajo fue escrito como comentario al artículo de David Held «The Transformation of Political Community: Rethinking Democracy in the Context of Globalization», en Ian Shapiro y Casiano Hacker-Cordon (comps.), *Democracy's Edges*, Cambridge University Press, 1999, págs. 84-111.

1. La ciudadanía nacional

En primer lugar, por tanto, permítanme considerar el impacto que sobre la ciudadanía ejerce la globalización en el plano nacional. Al igual que muchos comentaristas, Held argumenta que la globalización está reduciendo la soberanía histórica de los Estados-nación y, por consiguiente, socavando el pleno sentido de la participación en la política nacional. Es obvio que hay cierta verdad en esto, pero ¿cuáles son las dimensiones del problema? Held nos brinda una matizada explicación de este proceso de globalización y se distancia explícitamente de los más exagerados argumentos emitidos por los «hiperglobalizadores», argumentos que hablan de la «obsolescencia» del Estado-nación (Held, 1999, pág. 97). Y sin embargo, pienso que también Held, a su propio modo, puede estar exagerando la situación.

Sin duda es cierto que, en lo que se refiere a la política macroeconómica, los Estados-nación industrializados tienen hoy en día menos libertad de acción de la que tuvieron en el pasado. (Cabe dudar que los Estados del Tercer Mundo hayan tenido alguna vez una gran libertad de acción en este campo.) Esto quedó dolorosamente claro a los ojos de los canadienses cuando se eligió un gobierno de izquierdas en la mayor provincia de Canadá (Ontario) y se anunció una política reflacionaria de gasto público con el fin de reducir el desempleo. La respuesta de los mercados financieros internacionales (y de los servicios de conversión de bonos) fue rápida y severa, de modo que el gobierno renunció rápidamente a la propuesta. Esto hizo que todos los canadienses tomaran conciencia de hasta qué punto se habían vuelto dependientes de los «hombres de los tirantes rojos», como llamó el ministro de Hacienda canadiense a los corredores de bolsa de Wall Street.

Sin embargo, hay dos explicaciones posibles para este fenómeno. Algunas personas ven la pérdida de control de la política macroeconómica por parte de los Estados como una característica inherente y permanente del nuevo orden mundial; algo con lo que simplemente debemos aprender a convivir. Éste es, al menos implícitamente, el punto de vista de Held. No obstante, otros argumentan que la dependencia de los mercados financieros internacionales no es una característica inherente de la globalización, sino más bien el contingente resultado del endeudamiento internacional. Desde este punto de vista, los Estados que han contraído grandes deudas exteriores pierden el control de su política macroeconómica. Hoy estamos tan acostumbrados a que los gobiernos arrastren miles de millones de dólares de déficit anual que consideramos normal, incluso inevitable, que los gobiernos contraigan deudas de cientos de miles de millones de dólares con per-

sonas que viven fuera del país. Pero es insensato creer que un país pueda arrastrar tales deudas por espacio de veinte años sin ver afectada su autonomía fiscal. Si uno contrae una enorme deuda con otras personas perderá una parte del control sobre su propia vida.

En breve tiempo estaremos en condiciones de someter a prueba estas dos hipótesis, ya que estamos asistiendo a un profundo declive de la deuda internacional en muchos países. Lo que observamos en el Canadá actual, por ejemplo, al igual que en otros muchos países, es una tendencia a unos presupuestos equilibrados y una reducción de la deuda a niveles parejos con el PIB. Como consecuencia, Canadá es hoy menos dependiente del capital extranjero de lo que lo ha sido en los últimos quince años. En 1998, el gobierno canadiense dejó de pedir dinero prestado a los hombres de los tirantes rojos y en 1999 tuvo de hecho un superávit presupuestario. Creo que el gobierno canadiense está recuperando ahora gran parte de su anterior autonomía macroeconómica (aunque no toda), incluida la opción de adoptar un programa de creación de empleo que está siendo seriamente debatido en Canadá.

Creo que Held exagera también la cuestión de la movilidad de los capitales —esto es, el temor de que las compañías trasladen sus operaciones a cualquier país que ofrezca los impuestos o los salarios más bajos—. Se supone que esto plantea unos espectaculares límites a la extensión en que los países pueden emprender programas más generosos de garantía en materia de desempleo, atención sanitaria, legislación sobre seguridad, bajas por maternidad o salarios mínimos. Aquí, de nuevo, hay obviamente cierta verdad en cuanto a la preocupación, pero debemos conservar la perspectiva. Un periodista de una de las principales ciudades de Estados Unidos seleccionó recientemente al azar un cierto número de compañías en las páginas amarillas y les preguntó si habían pensado o no reinstalarse en otro país. El número de empresas que respondieron afirmativamente fue desdeñable. La opción de trasladarse a una ciudad de ultramar es irrelevante para amplios sectores de la economía —como la atención sanitaria, la educación y la formación, la construcción, la mayoría de las empresas minoristas, la mayoría de las empresas de servicios, el sector agrario, etc.—. La cuestión de la movilidad del capital resulta más relevante para las medianas y grandes compañías manufactureras que emplean a trabajadores con escasa cualificación. Esto no representa una parte insignificante de la economía, pero, durante mucho tiempo, ha venido suponiendo un porcentaje en declive. Y es difícil apreciar cómo podrán desarrollarse los países del Tercer Mundo si no es compitiendo en este sector. La pérdida de algunos de estos trabajos de baja

cualificación es inevitable y hasta incluso deseable desde el punto de vista de la justicia internacional, al menos en la medida en que haya programas justos de adaptación para las personas que son despedidas de su puesto. Pero no hay razón para pensar que un gran número de compañías en otros sectores harán las maletas y se marcharán si el gobierno les pide que establezcan mejores condiciones de baja por maternidad o paternidad para sus trabajadores.

Por consiguiente, sigue habiendo un considerable margen para la adopción de medidas políticas en el ámbito nacional. Además, y esto tiene la misma importancia, los países siguen ejerciendo su autonomía de muy distintos modos y lo reflejan en sus distintas políticas culturales. A pesar de que la globalización plantee presiones semejantes a todos los países, éstos no deberán responder necesariamente de la misma forma —y no lo hacen—. En su informe sobre la política social en los países de la OCDE, Keith Banting señala que la globalización ejerce una gran presión sobre los Estados-nación, tanto para responder a las tensiones sociales creadas por la reestructuración económica como para atender las demandas de una mayor competitividad internacional. Sin embargo, y a pesar de los temores de una competencia hasta el final o de una inexorable armonización de los programas sociales, la parte de los recursos nacionales destinada al gasto social continúa aumentando poco a poco en los países de la OCDE. Y pese a que todos los Estados del bienestar se encuentran sometidos a presión, «la economía global no dicta las formas en que responden los gobiernos y las distintas naciones están respondiendo de forma diferente, lo que es un reflejo de sus políticas y culturas domésticas» (Banting, 1997, pág. 280). Creo que los ciudadanos están a menudo profundamente preocupados por el mantenimiento de esas diferencias nacionales en la política social y que éstas diferencias son fuente de considerable motivación para la participación política en la actividad pública nacional. Por ejemplo, las diferencias entre los enfoques canadiense y estadounidense de la política social crecen en lugar de disminuir y para los ciudadanos canadienses vale la pena mantenerlas y luchar por ellas.

Esto nos lleva a otra exageración del análisis de Held. Este autor argumenta que la globalización está socavando la idea de que cada Estado-nación forma «una comunidad política de destino» (Held, 1999, pág. 102). Creo que exagera mucho la situación en este caso. Sin duda es cierto que «algunas de las fuerzas y procesos más fundamentales que determinan la naturaleza de las oportunidades vitales» traspasan las fronteras nacionales (Held, 1999, pág. 103). Pero lo que determina los límites de una «comunidad de

destino» no son las fuerzas a las que se ven sujetas las personas, sino más bien la forma en que dichas personas responden a esas fuerzas y, en particular, el tipo de colectividades con las que se identifican cuando responden a esas fuerzas. La gente pertenece a la misma comunidad de destino si se *preocupa* por el destino de sus vecinos y quiere *compartir* el destino de los demás —es decir, si quiere plantar cara conjuntamente a determinados retos de modo que todos compartan las mismas bendiciones y cargas—. Dicho de otro modo, la gente pertenece a la misma comunidad de destino si experimenta algún sentido de la responsabilidad respecto al destino de sus vecinos y desea por tanto deliberar de forma conjunta sobre la forma de responder colectivamente a los retos a que debe enfrentarse la comunidad. Hasta donde yo sé, la globalización no ha erosionado la idea de que los Estados-nación constituyen en este sentido comunidades de destino independientes.

Por ejemplo, como consecuencia del Tratado de Libre Comercio (TLC), los norteamericanos se hallan sujetos cada vez más a «fuerzas y procesos» económicos similares. Sin embargo, no hay evidencia de que se sientan partícipes de una única «comunidad de destino» cuyos miembros se preocupen por el destino de sus vecinos y deseen compartirlo. No hay pruebas de que los canadienses sientan hoy ningún tipo de responsabilidad por el bienestar de los estadounidenses o los mexicanos (o viceversa). Tampoco hay ninguna prueba de que los canadienses sientan la menor obligación moral de responder a estos retos del mismo modo que los estadounidenses o los mexicanos (o viceversa). Al contrario, los canadienses quieren responder a esas fuerzas *como canadienses* —esto es, los canadienses debaten sobre el mejor modo de responder a la globalización y lo hacen preguntándose en qué tipo de sociedad quieren vivir y qué tipos de obligaciones tienen unos con otros—. Los estadounidenses se plantean los mismos interrogantes y lo mismo hacen los mexicanos. Las fuerzas económicas que actúan en los tres países pueden ser similares, pero el sentido de identidad y solidaridad comunal sigue siendo profundamente diferente, al igual que las respuestas políticas reales a estas fuerzas. A pesar de hallarse sujetos al efecto de fuerzas similares, los ciudadanos de las democracias occidentales son capaces de responder a estas fuerzas de una manera propia y peculiar, reflejando de este modo sus distintas «políticas y culturas nacionales». Y la mayoría de los ciudadanos sigue apreciando esta capacidad para deliberar y actuar como colectividad nacional, una capacidad basada en sus propias solidaridades y prioridades nacionales.

Por consiguiente, no acepto el punto de vista de que la globalización ha quitado sentido a las políticas domésticas. Los Estados-nación aún po-

seen una considerable autonomía; sus ciudadanos aún ejercen esta autonomía a su peculiar manera, una manera que es reflejo de sus culturas políticas nacionales; y los ciudadanos aún quieren enfrentarse a los retos de la globalización como colectividades nacionales, reflejando sus solidaridades históricas y el deseo de compartir el destino de sus compatriotas. Todos estos hechos proporcionan sentido y significado a la participación política nacional.

No negaré que muchos ciudadanos de las democracias occidentales se sientan insatisfechos con su participación política. Pero yo diría que las principales fuentes de insatisfacción de los ciudadanos de las democracias occidentales tienen poco que ver con la globalización y, de hecho, son muy anteriores a la actual ola de globalización. En Canadá, por ejemplo, existe un sistema electoral que priva sistemáticamente a las regiones más pequeñas de una representación política eficaz en la vida política canadiense. También ha existido una incapacidad para regular de manera efectiva los sistemas de financiación de las campañas políticas, con el resultado de que el proceso político está siendo considerado cada vez más un proceso fuertemente sesgado en favor de los individuos acaudalados y los grupos de presión. De la misma manera, tampoco se han modificado los procedimientos de nombramiento de los partidos con el fin de reducir la sistemática infrarrepresentación de las mujeres, los aborígenes, las minorías visibles o la clase trabajadora.

Además, Canadá tiene un proceso legislativo ridículamente centralizado en el cual el poder real se encuentra en manos de unas cuantas personas del gabinete gubernamental. No existe ninguna separación significativa entre las funciones ejecutiva y legislativa del gobierno y hay una rígida disciplina de partido. Como consecuencia, los individuos miembros del Parlamento, tanto si pertenecen al partido del gobierno como si forman parte de la oposición, carecen de influencia real en la actividad legislativa —o al menos poseen una influencia mucho menor que sus equivalentes en el Congreso de Estados Unidos—. Se supone que los comités parlamentarios proporcionan un foro que permite influir en el proceso legislativo, pero por lo general no se les toma en serio. Por consiguiente, para la mayoría de los canadienses, el miembro electo que les representa en el Parlamento no tiene importancia más que a efectos de los servicios propios de la circunscripción electoral y no como respaldo en el proceso legislativo. ¿De qué sirve poner en conocimiento del miembro electo del Parlamento los propios puntos de vista si ese miembro del Parlamento no parece desempeñar papel alguno en el proceso legislativo?

Éstos son los problemas reales del proceso político en Canadá —éstas son las cuestiones que se encuentran en la raíz de la creciente percepción que tiene la gente de no tener realmente voz en la vida política—. Hasta donde yo sé, les preocupa poco la globalización. La globalización no es la causa de esos problemas y tampoco hay nada en la globalización que nos impida abordarlos. Consideremos el destino de la reciente Comisión real canadiense para la reforma electoral y la financiación de los partidos (RCERPF), que estudió estas cuestiones en profundidad y que emitió un cierto número de recomendaciones perfectamente sensatas sobre cómo hacer más equitativo el sistema político canadiense, además de más capaz de dar respuesta a las necesidades y opiniones de los canadienses (RCERPF, 1991). No hay nada en la disciplina de la globalización económica o en las reglas de los acuerdos de regulación internacional que impida a Canadá actuar en el sentido indicado por esas recomendaciones. No hay nada en el TLC ni en los compromisos de Canadá con las Naciones Unidas o la Organización Mundial del Comercio (OMC) que impida a Canadá adoptar *mañana mismo* esas recomendaciones.

Y sin embargo, se ha hecho poco para llevarlas a la práctica. Esto se debe en parte a que los partidos gobernantes raramente tienen interés en reformar un proceso que les ha puesto en el poder. Pero también se debe en parte a que los propios ciudadanos no hemos exigido que el gobierno lo considerase un asunto prioritario. Ya sea como ciudadanos individuales, como miembros de los grupos de defensa ciudadana o como comentaristas de los medios de comunicación, los canadienses no han puesto al gobierno en el brete de tener que mejorar el proceso democrático. Hay mucho que hacer para proteger y potenciar el papel de los ciudadanos y, si no nos decidimos a hacerlo, el fallo no es imputable a la globalización sino a nosotros mismos.

Me he centrado en los defectos del proceso político de Canadá, pero creo que encontraríamos problemas muy similares en otros países —por ejemplo, sistemas electorales que sistemáticamente generan legislaturas poco representativas; una toma de decisiones legislativas demasiado centralizada; un excesivo papel de la riqueza en cuanto a determinar el poder y la influencia; etc.—. Éstas son las verdaderas causas de la insatisfacción de los ciudadanos con el proceso político. La globalización no es la causa de estos problemas y tampoco nos impide resolverlos. En realidad, lejos de privar de su pleno significado a la ciudadanía nacional, la globalización puede contribuir de hecho a renovar su vigencia en aspectos importantes. Por ejemplo, la globalización está abriendo el proceso político a nuevos grupos. Los pro-

cesos existentes de legislación y normativa hace tiempo que han sido acaparados por combativos grupos de interés, pero los cimientos tradicionales de su poder están siendo erosionados por la globalización mientras que otros grupos anteriormente excluidos están surgiendo para llenar el vacío (Simeon, 1997, pág. 307).

Además, la globalización, lejos de estimular la apatía política, es por sí misma una de las cosas que parece conseguir movilizar a unas personas que de otro modo se mostrarían apáticas. Pensemos en el vigoroso debate sobre el libre comercio en Canadá o en el debate desarrollado en Dinamarca en relación con el Tratado de Maastricht. Esto no debería sorprendernos, ya que las decisiones vinculadas al modo en que deberemos relacionarnos con otros países constituyen en sí mismas un importante ejercicio de soberanía nacional. Esto queda quizá más claro en el contexto europeo que en Norteamérica. Está muy claro, por ejemplo, que el deseo de incorporarse a la Unión Europea mostrado por España o Grecia no fue simplemente una cuestión de beneficio económico. También se vio como una forma de confirmar que, tras haber sido sociedades cerradas y autoritarias durante muchos años, son ahora Estados de condición abierta, moderna, democrática y pluralista. De manera similar, la decisión sobre si admitir o no nuevos países del Este de Europa en la Unión Europea no se tomará simplemente sobre la base de un beneficio económico, sino también desde la perspectiva de la obligación moral que supone apoyar a los países que inician su andadura democrática, así como en función de las aspiraciones encaminadas a crear una Europa libre de sus antiguas divisiones y odios. En otras palabras, las decisiones que toman las colectividades nacionales de integrarse en instituciones transnacionales son, en parte, decisiones sobre el tipo de sociedades en que las personas quieren vivir. Estar abierto al mundo es, para muchas personas, una parte importante de su propio concepto como miembros de unas sociedades pluralistas modernas, así que de forma autónoma deciden promover este concepto de sí a través de distintos acuerdos e instituciones internacionales. Estas decisiones no son una negación de la identidad nacional o la soberanía de los pueblos, sino justamente una afirmación de su identidad nacional, además de un ejercicio altamente valorado de su soberanía nacional.

Quizás el mejor ejemplo de esto sea el deseo mostrado por los antiguos países comunistas de adherirse a las organizaciones europeas. Sería un profundo error de comprensión decir que la decisión tomada por los Estados bálticos de adherirse al Consejo de Europa es un recorte de su soberanía. Al contrario, es sin duda una de las afirmaciones simbólicas más importan-

tes de su recientemente recuperada soberanía. Una de las cosas más detestadas del comunismo fue el hecho de que impidiese a las naciones bálticas incorporarse a esas alianzas internacionales y actuar en función del concepto que tenían de sí mismas, un concepto que las identificaba como países «europeos». La decisión de Letonia de adherirse al Consejo de Europa fue una forma de declarar: «ahora somos un pueblo soberano, capaz de actuar según sus propios deseos. Ya no hay nadie que pueda decirnos con quién podemos y con quién no podemos asociarnos». La soberanía se valora porque permite a las naciones actuar en función de sus intereses e identidades y la libertad para adherirse a las organizaciones europeas es un ejemplo de enorme importancia de este tipo de soberanía en el caso de las naciones bálticas.

Estos ejemplos muestran, en mi opinión, que la globalización proporciona a menudo opciones valoradas por las naciones y las decisiones sobre si es conveniente o no dar curso a esas opciones —y sobre cómo hacerlo— se han convertido en vívidas cuestiones del debate nacional. La globalización sí plantea restricciones a los cuerpos legislativos nacionales, aunque a menudo se exagere el alcance de esas restricciones. Pero la globalización también enriquece la vida política nacional y suministra nuevas y valiosas opciones que permiten a las naciones promover colectivamente sus intereses y sus identidades.

2. La ciudadanía cosmopolita

De este modo, la globalización no restringe necesariamente el alcance de la ciudadanía democrática plena en la esfera nacional. Por el contrario, soy más escéptico respecto a la probabilidad de que podamos generar cualquier forma de ciudadanía transnacional. Creo que deberíamos ser bastante modestos en nuestras expectativas sobre la ciudadanía transnacional, al menos por lo que hace al futuro previsible.

Estoy completamente de acuerdo con muchos de los aspectos de la noción de «democracia cosmopolita» que expone Held. En particular, respaldo los esfuerzos por consolidar el cumplimiento internacional de los derechos humanos y acepto la idea de Held de que las reglas para conceder reconocimiento internacional a los Estados deberían incluir alguna referencia a la legitimación democrática. De hecho, los principios de democracia y derechos humanos deberían considerarse «cosmopolitas» en este sentido —por ejemplo, todos los Estados deberían ser incitados a respetar esos

principios—. Sin embargo, soy más escéptico en lo que respecta a la idea de que las instituciones y las organizaciones transnacionales puedan ser democráticas en cualquier sentido pleno. ¿Podemos siquiera hallar sentido a la idea de «democratizar» esas instituciones? Cuando pensamos en esta cuestión, es importante recordar que la democracia no es simplemente una fórmula para sumar votos, sino también un sistema de deliberación y legitimación colectiva. El momento efectivo del voto (en las elecciones, o en el seno de los cuerpos legislativos) es simplemente un componente de un proceso más amplio de autogobierno democrático. Este proceso comienza con la pública deliberación sobre las cuestiones que deben abordarse y con las opciones para resolverlas. Las decisiones que resultan de esta deliberación se encuentran así legitimadas sobre la base de que reflejan lo que se considera que es la voluntad y el bien común del pueblo en su conjunto, no simplemente el interés propio o los arbitrarios caprichos de la mayoría.

Puede argumentarse que estas formas de deliberación y legitimación requieren algún grado de vida común entre los ciudadanos. La deliberación política colectiva sólo puede hacerse si los participantes se comprenden entre sí y confían unos en otros y hay buenas razones para pensar que esta comprensión y confianza mutuas precisa de algunos elementos comunes subyacentes. Es posible que se requiera un cierto sentido de vida común o de identidad compartida para sostener una democracia deliberativa y participativa. Como ya discutí en el Capítulo 8, hay buenas razones para pensar que las unidades políticas nacionales y lingüísticas de carácter territorial proporcionan el mejor y quizás el único tipo de foro para una política genuinamente participativa y deliberativa.

Held argumenta que la globalización está socavando la base territorial de la política, y que el territorio está desempeñando un papel menos importante en la determinación de la identidad política (Held, 1999, pág. 99). Creo que esto es simplemente falso, al menos en el contexto de los Estados multilingües. Al contrario: todas las evidencias de los Estados multilingües sugieren que el lenguaje se ha convertido en un elemento determinante de creciente importancia en relación con las fronteras de la comunidad política en el interior de esos países multilingües y que el territorio se ha convertido en un elemento determinante de creciente importancia en relación con las fronteras de esos grupos lingüísticos.

Esto no niega el hecho evidente de que necesitamos instituciones políticas internacionales que trasciendan los límites lingüísticos y nacionales. Necesitamos esas instituciones no sólo para hacer frente a la globalización económica, sino también para abordar los habituales problemas y cuestiones de

seguridad internacional. En el momento presente, esas organizaciones exhiben un importante «déficit democrático». Se organizan básicamente a través de relaciones intergubernamentales, con poca —si es que hay alguna— participación de los ciudadanos individuales. Held sugiere que éste es un serio problema, un problema que solamente puede resolverse promoviendo nuevas formas de «ciudadanía cosmopolita», formas que permitan a los individuos y a los grupos no gubernamentales participar directamente en las organizaciones transnacionales (Held, 1999, págs. 104-108). Por ejemplo, dentro de la Unión Europea hay notables debates sobre un posible aumento del poder del Parlamento, que ha sido elegido directamente por los ciudadanos individuales, aumento que se realizaría a expensas de la Comisión Europea y del Consejo de Ministros, que operan mediante relaciones intergubernamentales.

No estoy tan seguro de que la sugerencia de Held sea realista. Me parece que no hay ninguna razón necesaria por la que las instituciones internacionales deban rendir cuentas (o ser accesibles a) los ciudadanos individuales. Sin duda, si las instituciones internacionales son cada día más poderosas, tienen que poder rendir cuentas. Pero ¿por qué no podemos hacerlas *indirectamente* responsables, debatiendo en el ámbito nacional el modo de actuación que queremos que sigan nuestros gobiernos en los contextos intergubernamentales?

Parece claro que ésta es la forma en que la mayoría de los europeos desea hacer concordar la democracia con el crecimiento de la Unión Europea. Hay muy poca demanda de un Parlamento europeo más fuerte. Por el contrario, la mayoría de la gente, en virtualmente todos los Estados europeos, muestra poco interés por los asuntos relacionados con el Parlamento europeo y poco entusiasmo en incrementar sus poderes. Lo que en cambio quieren es robustecer la responsabilidad de sus gobiernos *nacionales* en el sentido de hacer que esos gobiernos rindan cuentas de sus actuaciones en el Consejo de Ministros intergubernamental. Esto es, los ciudadanos de cada país quieren debatir entre ellos, en su ámbito vernáculo, cuál debe ser la posición de su gobierno en las cuestiones relativas a la Unión. Los daneses quieren debatir, en danés, cuál debería ser la posición danesa en relación a Europa. Muestran poco interés en comenzar un debate de dimensiones europeas (¿en inglés?) sobre lo que debería hacer la Unión Europea. Están mucho más interesados en celebrar un debate democrático sobre la Unión Europea, pero el debate que quieren iniciar no es un debate con los demás europeos sobre cosas como «¿qué debemos hacer los europeos?». Más bien, desean debatir entre sí, en danés, sobre qué es lo que deberían hacer

los daneses. Para decirlo de otro modo, quieren que Dinamarca sea parte de Europa, pero muestran poco interés en convertirse en ciudadanos de un *demos* europeo.

Esto no quiere decir que el hecho de incrementar la responsabilidad directa y la naturaleza accesible de las instituciones transnacionales sea una mala cosa. Al contrario, yo sostengo muchas de las sugerencias de Held a este respecto. Estoy de acuerdo con la afirmación de que las ONG deberían desempeñar un papel creciente en las Naciones Unidas y otros organismos internacionales (Held, 1999, págs. 107-108). Y también apoyo la idea de una sociedad civil global en la que las personas traten de movilizar a los ciudadanos de otros países, incitándoles a protestar por las violaciones de los derechos humanos o por la degradación medioambiental en su propio país. Sin embargo, en mi opinión, esto es engañoso cuando se describe como una «democratización» de las instituciones transnacionales, o como la creación de una ciudadanía democrática de dimensiones transnacionales. A fin de cuentas, estas propuestas no crearán ninguna forma de deliberación colectiva ni impulsarán ningún proceso de toma de decisiones que conecte y establezca vínculos entre los individuos con independencia de las fronteras nacionales.

Por ejemplo, yo soy miembro de Greenpeace y apoyo sus esfuerzos por obtener un sitio en la mesa de las organizaciones de las Naciones Unidas, así como sus esfuerzos por movilizar a la gente de todo el mundo con el fin de detener la lluvia ácida, el incendio provocado de las selvas tropicales o la caza ilegal de las ballenas. Pero esto no implica realmente la existencia de una ciudadanía democrática de dimensiones transnacionales. El hecho de que Greenpeace tenga un sitio en la mesa de las Naciones Unidas o en algún organismo de la Unión Europea o de que los miembros canadienses de Greenpeace escriban cartas de protesta por la política japonesa de caza de ballenas no altera el hecho de que no existe ningún foro general para la deliberación democrática y la formación de la voluntad colectiva cuyo radio de acción supere los límites del Estado-nación. Personalmente, puedo tratar de influir en la política de deforestación de Brasil, pero eso no significa que los brasileños y los canadienses sean ahora miembros de alguna nueva comunidad democrática transnacional. El activismo transnacional es una buena cosa y también lo es que el intercambio de información supere las fronteras. Pero el único foro en el que se desarrolla una genuina democracia es el que tiene lugar en el interior de las fronteras nacionales.

El activismo transnacional de los individuos o las ONG no es lo mismo que la ciudadanía democrática. Además, los intentos de crear una forma au-

ténticamente democrática de ciudadanía transnacional podrían tener consecuencias negativas para la ciudadanía democrática en la esfera nacional. Por ejemplo, no estoy convencido de que sea bueno robustecer el Parlamento europeo (que es de elección directa) a expensas del Consejo de Europa (que es un órgano intergubernamental). El resultado de la «democratización» de la Unión Europea sería la eliminación del poder de veto que los gobiernos nacionales poseen ahora en relación con la mayoría de las decisiones de la Unión Europea. Las decisiones que adopta el Parlamento europeo, a diferencia de las que toma el Consejo de Europa, no están sujetas al veto nacional. Esto significa que la Unión Europea dejaría de rendir cuentas ante los ciudadanos a través de sus distintos cuerpos legislativos nacionales. En la actualidad, si a un ciudadano danés le disgusta una decisión de la Unión Europea, puede tratar de movilizar a otros daneses con el fin de cambiar la posición de su gobierno en esa cuestión. Pero tan pronto como la Unión Europea estuviera «democratizada» —por ejemplo, una vez que el Parlamento sustituya al Consejo de Europa como principal organismo de toma de decisiones—, un ciudadano danés tendría que cambiar la opinión de los ciudadanos de todos los demás países europeos (ninguno de los cuales habla su idioma). Y, por obvias y comprensibles razones, pocos europeos buscan este tipo de «democratización». Para los ciudadanos daneses, el hecho de celebrar un debate con otros daneses, en danés, sobre la posición de Dinamarca respecto de la Unión Europea es una tarea abordable y familiar. Pero para estos mismos ciudadanos daneses, iniciar un debate con los italianos para tratar de desarrollar una posición europea común es una perspectiva desalentadora. ¿En qué idioma debería celebrarse ese debate y en qué foros? No sólo no hablan la misma lengua, ni comparten el mismo territorio, tampoco leen los mismos periódicos, ven los mismos programas de televisión o pertenecen a los mismos partidos políticos. Así pues, ¿cuál sería el foro para semejante debate transeuropeo?

Dados los obstáculos para un debate público transeuropeo, no es sorprendente que ni los daneses ni los italianos hayan mostrado entusiasmo alguno por «democratizar» la Unión Europea. Prefieren ejercer la petición de cuentas democrática a través de sus cuerpos legislativos nacionales. Por lo tanto, y paradójicamente, el resultado neto de incrementar la responsabilidad directa de la Unión Europea a través del Parlamento electo redundaría de hecho en una socava de la ciudadanía democrática. Transferiría el poder de la esfera nacional, una esfera en la que es posible una participación masiva y un vigoroso debate democrático, a la esfera transnacional, una esfera en la que la participación democrática y la deliberación presentan mu-

chas dificultades. Tal como argumenta Grimm, dado que no existe por el momento ningún medio de comunicación de masas común a la Unión Europea y dado que las perspectivas de crear este medio europeo en el futuro previsible «son absolutamente inexistentes», el hecho de transferir poder de forma espectacular del Consejo al Parlamento contribuiría más a «agravar que a resolver el problema» del déficit democrático (Grimm, 1995, pág. 296).

En resumen, no hay duda de que la globalización está produciendo una nueva sociedad civil, pero aún no ha generado nada que podamos identificar con la ciudadanía democrática transnacional. Y tampoco me parece claro que debamos aspirar a este tipo de nueva forma de ciudadanía. Muchos de nuestros más importantes principios morales deberían tener un radio de acción cosmopolita —por ejemplo, los principios de los derechos humanos, la democracia y la protección medioambiental— y deberíamos tratar de promover estos ideales en la esfera internacional. Sin embargo, el radio de acción de nuestra ciudadanía democrática es, y seguirá siendo en el futuro previsible, de alcance nacional.

16

IGUALITARISMO LIBERAL Y REPUBLICANISMO CÍVICO: ¿AMIGOS O ENEMIGOS?

El libro de Michael Sandel titulado *Democracy's Discontent* nos sitúa ante el equivalente nacional de la tesis del «choque de civilizaciones» de Samuel Huntington.* Huntington argumenta que debería tenerse en cuenta que el móvil de las relaciones internacionales es el choque de tres cosmovisiones rivales e incompatibles —esto es, la cristiana, la islámica y la confuciana—, cada una de ellas provista de su propio concepto de persona, sociedad y organización política. Sandel argumenta que, en el seno del Occidente cristiano —o al menos en el interior de Estados Unidos—, la política nacional debería considerarse un choque entre dos cosmovisiones rivales e incompatibles —el republicanismo cívico y el liberalismo procedimental—. Según Sandel, el liberalismo procedimental ha ido desplazando progresivamente al republicanismo cívico, con desastrosas consecuencias para la democracia estadounidense.

El hecho de presentar la política estadounidense como un choque entre dos cosmovisiones hace que parezca más excitante que la obsoleta visión de la política como un choque entre innumerables y entrelazados intereses y valores. Sin embargo, dudo que ésta sea la forma más exacta o útil de entender la política. Dado que no soy un experto en la historia de Estados Unidos, no discutiré la explicación que da Sandel sobre la interacción histórica entre estas dos cosmovisiones. Me centraré en cambio en la situación contemporánea y me preguntaré si el republicanismo cívico y el liberalismo procedimental son aliados o enemigos en cuanto a enfrentarse al «descontento» que actualmente padecen las democracias occidentales. Argumentaré que son —o debieran ser— aliados y que exagerar sus diferencias es filosóficamente sospechoso y políticamente contraproducente.

Comenzaré especificando más claramente qué tipo de liberalismo procedimental me propongo defender —a saber, el tipo de igualitarismo liberal de izquierdas que se asocia con Rawls y Dworkin (apartado 1)—. A continuación explicaré por qué creo que Sandel exagera las diferencias entre esta ver-

* S. Huntington, *El choque de civilizaciones*, Barcelona, Paidós, 1997. (*N. del e.*)

sión del liberalismo procedimental y el republicanismo cívico (apartado 2). Esto no significa negar que los dos enfoques generen a veces recomendaciones conflictivas. Pero en esos (relativamente raros) casos, argumentaré que deberíamos preferir el liberalismo procedimental al republicanismo cívico —esto es, que la promoción del bien colectivo o el autogobierno no justifica el trato injusto de los individuos (apartado 3).

Me parece que Sandel plantea dos críticas distintas al liberalismo procedimental. En algunos lugares, parece decir que el liberalismo procedimental es en principio erróneo, en el sentido de que llega a una respuesta equivocada en una diversidad de asuntos, con independencia de su carácter sostenible a largo plazo. Sin embargo, en otros lugares, parece estar diciendo que es deseable en principio, pero insostenible en la práctica. Es decir, que el liberalismo procedimental obtiene la respuesta correcta en determinadas cuestiones cuando las considera una por una, aunque el efecto acumulativo de sus decisiones termine por socavar la viabilidad de las instituciones liberal democráticas.

Me centraré en la primera objeción, que está sujeta a principios, pero al final del capítulo volveré a la segunda, que es de carácter práctico. Creo que esta segunda objeción plantea una cuestión importante que los teóricos liberales no han abordado adecuadamente, pero el hecho de reflexionar sobre ella contribuye a aclarar por qué sería mejor considerar al liberalismo y al republicanismo como aliados y no como enemigos (apartado 4).

1. ¿Qué es el liberalismo procedimental?

Tal como señala Sandel, el liberalismo procedimental puede adoptar muchas formas. En uno de los extremos del espectro político, encontramos el libertarismo de derechas con el que asociamos a Robert Nozick y a David Gauthier, libertarismo que afirma la santidad de los derechos de propiedad y que es hostil a todas las formas de redistribución promulgadas por el Estado; en el otro extremo del espectro encontramos el igualitarismo de izquierdas asociado a John Rawls, Ronald Dworkin y Bruce Ackerman, igualitarismo que afirma la necesidad de rectificar las desigualdades inmerecidas y que concede prioridad moral al bienestar de los menos favorecidos.

A primera vista, éstas parecen ser teorías muy diferentes —incluso diametralmente opuestas—. Pero Sandel insiste en que, en un plano más profundo, estas diferentes formas de liberalismo procedimental comparten cier-

tos supuestos clave —en particular, un determinado concepto del yo sin trabas y del Estado neutral—. Y son estos supuestos subyacentes compartidos los que explican la incapacidad que muestra el liberalismo procedimental, tanto en su versión de derechas como en su modalidad de izquierdas, para abordar los descontentos democráticos.

Estoy de acuerdo en que hay importantes supuestos que comparten tanto la versión de derechas del liberalismo procedimental como la de izquierdas. Sin embargo, las implicaciones políticas de estos supuestos pueden presentar —y en mi opinión, eso es lo que ocurre— diferencias muy llamativas entre el liberalismo de derechas y el de izquierdas. Supuestos que tienen consecuencias políticas desastrosas cuando se combinan con una creencia en la santidad de los derechos de propiedad pueden tener consecuencias muy distintas cuando se combinan con la creencia de que la prioridad moral está de parte de los menos favorecidos. Por consiguiente, para valorar adecuadamente el impacto del liberalismo procedimental debemos examinar una de sus versiones concretas y ver cómo se articulan en ese contexto los supuestos sobre el individuo y el Estado.

Dado que yo asumo la versión de izquierdas del liberalismo procedimental, dedicaré el resto del artículo a la relación entre el republicanismo cívico y el igualitarismo liberal.[1] ¿En qué consiste pues el liberalismo procedimental (de izquierdas)? Sandel utiliza un buen número de términos para describir esta teoría —por ejemplo, en algunos lugares la describe como teoría «procedimental» o «neutralista»—; en otros sitios como una teoría que concede prioridad al derecho sobre el bien; y en otros lugares, habla de yoes sin trabas, de autonomía y de la prioridad del yo respecto a sus fines. Todos estos términos y frases son ambiguos y potencialmente confusos, así que permítanme especificar qué es exactamente lo que entiendo por igualitarismo liberal. Yo lo caracterizaría mediante los términos definidos por tres afirmaciones principales sobre el yo, el Estado y la equidad, respectivamente. Las dos primeras son comunes tanto al liberalismo de izquierdas como al liberalismo de derechas y la tercera es específica del igualitarismo liberal de izquierdas:

1. Aunque puede argumentarse que el liberalismo de izquierdas ha sido el que menor influencia ha ejercido en la política estadounidense, Sandel considera la teoría de Rawls como la más importante afirmación de liberalismo procedimental. Por consiguiente, el hecho de que yo concentre mi atención en el liberalismo de izquierdas es coherente, a mi juicio, con el énfasis que hace el propio Sandel.

a) *Posibilidad de revisión racional*

No suponemos que los individuos tengan conceptos del bien fijos e inmutables. Más bien, lo que ocurre es que cada individuo debe tener la capacidad de reflexionar racionalmente sobre los fines que habitualmente persigue y también de revisar esos fines si le parece que ya no vale la pena que les siga concediendo su fidelidad. El Estado debe hacer posible que los individuos desarrollen y ejerciten esta capacidad de revisión racional. El Estado satisface en parte este requisito procurando a los niños una correcta educación liberal que desarrolle esta capacidad y, en parte también, prohibiendo los intentos de otros individuos o grupos encaminados a impedir que la gente ejerza esta capacidad. (Este compromiso con la posibilidad de una revisión racional es la afirmación a la que Sandel denomina en ocasiones el «yo sin trabas», o «la prioridad del yo sobre sus fines».)[2]

b) *El Estado no perfeccionista*

El Estado debería ser neutral en lo referente a las concepciones del bien, en el sentido de que no debería justificar su codificación legal apelando a alguna jerarquía del valor intrínseco de los conceptos particulares del bien. El

2. La afirmación que sostiene que es posible revisar racionalmente nuestros conceptos del bien no implica, como a veces sugiere Sandel, que todos nuestros fines sean «opcionales». Al contrario, muchos de nuestros fines son una herencia de nuestra familia o nuestra comunidad. Los liberales insisten simplemente en que, sea cual sea el modo en que hayamos adquirido originalmente nuestros fines, somos capaces de valorarlos racionalmente y tenemos la aptitud potencial de revisarlos. El argumento de la posibilidad de revisión tampoco implica, como sugiere a veces Sandel, que nuestro concepto del bien sea más una cuestión de «preferencia» que de obligación. Al contrario, es característico que los conceptos del bien especifiquen roles y relaciones deseables, cada uno de los cuales contiene diversas obligaciones. En otras palabras, un concepto del bien no es simplemente una lista de preferencias, sino también una especificación de obligaciones. No obstante, la perspectiva de la posibilidad de revisión racional insiste en que somos capaces de reflexionar racionalmente sobre la validez de los roles y de las relaciones que implica nuestro concepto del bien. Podemos juzgar si los roles de imposición de obligaciones que hemos aceptado siguen mereciendo o no nuestra confianza. En resumen, lo esencial de esta perspectiva no es que nuestros conceptos del bien sean opcionales y no heredados y el *quid* tampoco reside en si estos conceptos son más bien una cuestión de preferencia que de obligación. El punto crucial de esta perspectiva reside en si nuestros conceptos del bien pueden revisarse racionalmente y en si el Estado debe posibilitar el desarrollo y el ejercicio de esta aptitud para la revisión racional.

papel del Estado consiste en proteger la capacidad que tienen los individuos de juzgar por sí mismos el valor de los distintos conceptos de la vida buena y proporcionar una justa distribución de los derechos y los recursos que permiten a las personas perseguir su concepto del bien. El Estado indica a la gente lo que legítimamente le pertenece e igualmente señala lo que legítimamente pertenece a otros; además, el Estado insiste en que la gente adapte su concepto del bien de modo que respete las legítimas demandas de otras personas. Pero si el concepto que alguien tiene del bien respeta efectivamente las legítimas demandas de otras personas, entonces el Estado no debería tener en cuenta los méritos intrínsecos de su forma de vida (siendo ésta respetuosa con la justicia). El Estado no debe justificar sus acciones por referencia a alguna pública jerarquía del valor intrínseco de las diferentes formas de vida (siendo respetuosas con la justicia), ya que no existe ninguna jerarquía pública a la que referirse. Tal como dice Rawls, el gobierno es neutral respecto de los distintos conceptos del bien «no en el sentido de que se admita la existencia de una medida pública del valor intrínseco o la satisfacción respecto de la cual todos esos conceptos fueran declarados iguales, sino en el sentido de que en modo alguno se los evalúa desde un punto de vista [público]».[3] (Éste es el argumento al que Sandel se refiere a veces con el nombre de «Estado neutral», o con el de «prioridad de la justicia sobre el bien».)

Estos dos primeros argumentos son comunes a todas las formas de liberalismo procedimental. La tercera, en cambio, es específica del igualitarismo liberal de izquierdas.

c) *Rectificación de las desigualdades moralmente arbitrarias*

Las desigualdades que son «moralmente arbitrarias» —esto es, las desigualdades que no se escogen ni se merecen— son injustas y deben ser rectificadas. Una teoría liberal de la justicia insistirá en el hecho de que los individuos pueden llegar a tener distintas posesiones como resultado de las diferentes elecciones que hayan realizado en cuanto a cómo desean conducir sus vidas (por ejemplo, diferentes elecciones relacionadas con el equilibrio entre el trabajo y el ocio; o entre el consumo presente y los ahorros a largo plazo; o entre los distintos grados de aversión al riesgo). Sin embargo, si las personas tienen posesiones desiguales como resultado de sus *circuns-*

3. Rawls, 1982, pág. 172.

tancias —y no en función de sus propias elecciones—, entonces estas diferencias son moralmente arbitrarias e injustas. Las fuentes de las desigualdades moralmente arbitrarias incluyen no sólo las circunstancias sociales (por ejemplo, haber nacido en una familia desfavorecida), sino también los dones naturales (por ejemplo, haber nacido con menos talentos naturales, ya sean físicos o mentales). Tal como indica Dworkin, desde el punto de vista de un concepto liberal de izquierdas de la justicia distributiva, la distribución debería «atender a las elecciones» pero «desatender las circunstancias» —es decir, debería permitir las diferencias de posesiones debidas a las elecciones que realizan las personas, pero rectificar las desigualdades debidas a las capacidades naturales de la gente o a circunstancias sociales—.

Estas tres afirmaciones constituyen el núcleo del liberalismo procedimental de izquierdas.[4] Pese a que no he utilizado precisamente la misma terminología que utiliza Sandel al exponer su teoría, creo (y espero) que se mostraría de acuerdo con la descripción básica que acabo de realizar. Lo que ahora quiero argumentar es que esta versión liberal de izquierdas del liberalismo procedimental es un aliado del republicanismo cívico en una mayoría de cuestiones y que el intento de Sandel, encaminado a pintar al liberalismo procedimental como un enemigo, es filosóficamente engañoso y políticamente inútil.

Una de las razones de mi escepticismo respecto del enfoque de Sandel estriba en que encaja desagradablemente bien en la larga y desafortunada tradición del sectarismo de izquierdas. Los partidarios de la izquierda que se muestran de acuerdo al 95 % sobre las cuestiones de hecho a las que se enfrenta nuestra sociedad dilapidan la totalidad de nuestro tiempo polemizando unos con otros sobre el 5 % de las cuestiones en las que tenemos desacuerdos, en vez de luchar codo con codo en defensa del 95 % de cuestiones que tenemos en común. Mi impresión es que estos debates internos son con frecuencia innecesarios y contraproducentes. Sandel, sin embargo, in-

4. Estas tres afirmaciones están interrelacionadas, aunque, desde un punto de vista lógico, ninguna de ellas implica a las otras. Por ejemplo, el compromiso con un Estado no perfeccionista emana de forma natural del compromiso con la posibilidad de revisión racional. Parece verosímil suponer que la mejor forma de garantizar que todo el mundo tenga una capacidad igual y efectiva de reflexionar racionalmente sobre sus propios fines consiste en que el Estado evite dar sanción oficial a algunas formas de vida (respetuosas con la justicia) antes que a otras (igualmente respetuosas con la justicia). Sin embargo, esto no es algo que se derive de la estricta lógica y de este modo hay algunos liberales que respaldan la posibilidad de la revisión racional pero rechazan el compromiso con un Estado no perfeccionista (por ejemplo, Raz, 1986).

siste en que el igualitarismo liberal es la causa, y no la solución, de los descontentos democráticos. Según él, sólo podrán realizarse avances si se disminuye el peso del igualitarismo liberal en la imaginación y el discurso popular. Esto es lo que me propongo desafiar.

2. ¿Es el igualitarismo liberal la causa del descontento?

El meollo de la objeción de Sandel al liberalismo procedimental puede exponerse como sigue:

1. Los estadounidenses sienten descontento hoy en día debido a la pérdida del sentido de comunidad y a la pérdida de un sentido de control sobre su destino.
2. Esta sensación de descontento sólo puede atajarse si se presta atención a las cuestiones relacionadas con la identidad comunal y la virtud cívica.
3. El liberalismo procedimental no puede prestar atención ni a la identidad comunal ni a la virtud cívica debido a su compromiso con la posibilidad de revisión racional (el «yo sin trabas») y el Estado no perfeccionista («neutralidad estatal»).

Aceptaré, de momento, las afirmaciones 1 y 2, y me centraré en la afirmación 3. ¿Es cierto que los igualitaristas liberales no pueden prestar atención a las cuestiones relacionadas con la identidad comunal y la virtud cívica? Es verdad que los principios centrales del igualitarismo liberal, tal como los he consignado más arriba, no dicen nada sobre estas cuestiones. Es justo decir, en mi opinión, que a pesar de que el igualitarismo liberal representa un compromiso intrínseco y fundacional respecto de un particular concepto de la mediación individual y la justicia social, carece de un similar compromiso intrínseco o fundacional respecto de un particular concepto de la identidad comunal o la virtud cívica. Desde el punto de vista del igualitarismo liberal, las identidades comunales y las virtudes cívicas no pueden desempeñar más que un papel secundario, a juzgar por la extensión con la que resultan coherentes con los valores fundacionales de la mediación individual y la justicia social (o a juzgar por la extensión con la que los promueven).

Sin embargo, decir que las identidades comunales y las virtudes cívicas sólo pueden desempeñar un papel secundario en el igualitarismo liberal no es decir que no puedan desempeñar papel alguno. Al contrario, quizá resulta que desempeñan un papel vital e indispensable. Podría suceder que el

mejor modo de alcanzar los valores del igualitarismo liberal, o quizás el único, fuera el de su desarrollo en sociedades que posean algunos tipos de identidades comunales y de virtudes cívicas. En tal caso, los igualitaristas liberales tendrían las más poderosas razones, insertas en el seno de su propia teoría, para atender cuestiones de identidad comunal y de virtud cívica. Desde el punto de vista del igualitarismo liberal, ésta es una cuestión abierta que debe ser evaluada de forma empírica mediante un estudio caso por caso.

Algunos críticos podrían pensar que el hecho de tratar las identidades comunales y las virtudes cívicas como valores secundarios, como valores que deben medirse en función de su impacto en la justicia liberal, es inadecuado. Algunos críticos insistirán en que debería concedérseles un valor intrínseco y que, por consiguiente, deberían promoverse como tales, incluso a expensas de los valores liberales de la mediación individual y la justicia social. Esto es de hecho lo que los republicanos cívicos han reclamado con frecuencia; tengo que volver sobre esta cuestión más adelante. Sin embargo, el propio Sandel plantea la notablemente distinta —y muy desconcertante— demanda de que el igualitarismo liberal no puede abordar en absoluto estas cuestiones, ni siquiera en calidad de valores secundarios. Según él, el liberalismo procedimental tiene prohibido, *por principio*, utilizar las políticas estatales para promover cualquier concepto de la identidad comunal o la virtud cívica.

Creo que Sandel, simplemente, se equivoca en esto. Me parece que su comprensión de lo que implican los compromisos liberales con la posibilidad de la revisión racional y el no perfeccionismo adolece de un grave defecto. En su opinión, el liberalismo procedimental es incapaz de bregar con cuestiones de identidad y virtud debido a su compromiso subyacente con la neutralidad estatal. Su argumento, tal como yo lo entiendo, consiste en que si el Estado tiene un compromiso de neutralidad respecto de los conceptos del bien, entonces también deberá ser neutral respecto de los conceptos de la identidad comunal y la virtud cívica, ya que ambos están inextricablemente unidos a particulares conceptos de la vida buena.

En realidad, Sandel no defiende en ninguna parte el planteamiento de que los conceptos de la identidad comunal y la virtud cívica se encuentren inextricablemente unidos a particulares conceptos del bien y no queda claro cuál es exactamente la relación que ve entre ambos. A menudo, lo que hace es simplemente mezclarlos, como si fuesen una y la misma cosa. A veces, parece querer realizar un aserto definitorio —por ejemplo, el de que los conceptos de identidad y virtud simplemente *son* conceptos de la vida bue-

na—. Pero en otros lugares, parece más bien dispuesto a plantear un argumento de analogía —por ejemplo, el de que, sean cuáles sean las razones que tengan los liberales para ser neutrales respecto de los conceptos del bien, resultarán también razones para ser neutrales respecto de los conceptos de identidad y virtud.

Dado que no estoy seguro de qué es exactamente lo que Sandel plantea aquí, tampoco estoy seguro de cuál es la mejor manera de responderle. Pero permítanme empezar por el aserto definitorio. Es claramente incierto que el hecho de promover un concepto de virtud fomente, *por definición*, un concepto del bien. Todo depende de *por qué* se promueva un determinado concepto de la virtud cívica. Si el Estado promueve determinadas virtudes sobre la base de que poseer esas virtudes hará que la vida de algunas personas sea más gratificante o plena, entonces estará claramente promoviendo un particular concepto del bien. Sin embargo, si el Estado promueve estas virtudes sobre la base de que poseerlas hará que algunas personas tengan más probabilidades de cumplir sus deberes de justicia, entonces no está promoviendo un particular concepto del bien. En ese caso, el Estado no ha planteado pretensión de tipo alguno respecto a qué pueda hacer que la vida de esas personas vaya mejor, ni respecto a qué fines vitales puedan resultar gratificantes o valiosos. Podría muy bien suceder que el hecho de poseer esas virtudes fuera en realidad una carga para algunas personas. Por ejemplo, las personas que muestran la buena disposición de remediar las carencias de otras pueden percibir el ejercicio de esta virtud como algo que implica el sacrificio de su propio bienestar en beneficio de los demás.

Desde luego, algunas personas considerarán que el ejercicio de estas virtudes es inherentemente gratificante y valioso. Además, en la medida en que el Estado liberal insiste en que la gente acate las exigencias de justicia, es probable que las personas encuentren formas para hacer que el cumplimiento de sus obligaciones de justicia les resulte lo más gratificante posible. Sin embargo, la gratificación personal no es necesariamente —y en una sociedad liberal no lo es— la base sobre la cual promueve el Estado las virtudes cívicas. Las virtudes cívicas se promueven porque, y en la medida en que, nos permiten cumplir los principios liberales de la mediación individual y la justicia social.

En resumen, una virtud no es un concepto del bien a menos que se justifique sobre la base de que enriquece la vida de la persona que la posee. Y sin embargo, ésa no es la única justificación posible para promover las virtudes cívicas, que pueden sostenerse en cambio como una precondición para la justicia hacia otros.

Lo mismo se aplica a las cuestiones de identidad comunal. Promover una particular identidad comunal no necesariamente implica promover un particular concepto de la vida buena. Todo depende de qué tipo de identidad sea y de por qué se la promueve. Si la base para la identidad comunal es un concepto compartido del bien, entonces la promoción de esa identidad implicará obviamente la promoción de un particular concepto de la vida buena. Sin embargo, ésta no es la única base sobre la que se asientan las identidades comunales. En muchos casos, la base de la identidad comunal no es un concepto compartido del bien, sino una sensación más difusa de pertenencia a una sociedad intergeneracional, a una sociedad que tiene un pasado común y que comparte un futuro también común.

Ésta es de hecho la forma característica en que operan las identidades nacionales en las modernas democracias occidentales. Los ciudadanos se consideran a sí mismos «estadounidenses», por ejemplo, y se identifican con otros estadounidenses, sin compartir un concepto del bien. Puede que, automáticamente, piensen que los otros estadounidenses son «uno de los suyos», sin saber nada acerca del concepto del bien que esos otros puedan tener. Los estadounidenses discrepan unos de otros (a veces de forma violenta) respecto de la vida buena, pero no por ello dejan de reconocerse e identificarse mutuamente como estadounidenses debido a que comparten un sentimiento de pertenencia a una sociedad intergeneracional que tiene algunos puntos de referencia históricos y un futuro común. Puede que discrepen respecto a cómo interpretar su pasado y pueden tener esperanzas muy distintas para el futuro, pero se reconocen mutuamente como personas que pertenecen a la misma sociedad y este sentido de pertenencia compartida es el elemento que subyace a su identidad nacional.

Históricamente, los Estados liberales han promovido este tipo de identidad nacional «débil». Y lo han hecho, no con el fin de promover un particular concepto de la vida buena, sino más bien con el de aumentar la probabilidad de que los ciudadanos cumplan sus deberes de justicia. Sabemos que es más probable que la gente haga sacrificios en favor de otros si esos otros son considerados «uno de los suyos» y, por consiguiente, promover un sentido de la identidad nacional robustece el sentido de mutua obligación que se necesita para sostener la justicia liberal.[5] Si el Estado promueve

5. Por supuesto, los Estados liberales han promovido las identidades nacionales por otros, y menos laudables, motivos —por ejemplo, estimular el patriotismo acrítico y la disposición a morir por el propio país—. Para una discusión más detallada de las justificaciones liberales de la construcción nacional, véase el Capítulo 9 de esta misma obra.

estas identidades comunales «débiles» sobre la base de que poseerlas hará que haya personas que tengan mayores probabilidades de cumplir sus deberes de justicia, entonces no estará violando la neutralidad liberal. La identidad que promueve no se basará en un particular concepto del bien; y no estará diciendo que una vida vivida con esta identidad particular sea más gratificante que una vida vivida con alguna otra identidad. No estará diciendo nada sobre cuáles puedan ser los fines vitales que resultan gratificantes o válidos. Estará diciendo simplemente que es más probable que atendamos a nuestros deberes de justicia si consideramos a los demás miembros de «nuestra» sociedad.

Tal como, espero, muestran estos ejemplos, la distinción clave en la teoría del liberalismo procedimental es la que se establece entre «el derecho» (o la justicia) y «el bien». Un Estado liberal sostiene principios de derecho, pero son los individuos quienes deben juzgar el bien. Por supuesto, Sandel lo sabe. Él mismo lo destaca al comienzo de su libro. Pero a continuación se equivoca respecto al lugar por el que pasa esta línea divisoria. Sandel asume, sin ninguna explicación ni argumento, que las virtudes y las identidades caen automáticamente del lado del «bien» en vez de caer del lado del «derecho» y, por consiguiente, asume que la promoción de particulares virtudes o identidades es una cuestión más relacionada con la promoción de un concepto del bien que con la defensa de principios de derecho. Escribe como si las cuestiones relacionadas con los derechos y los recursos cayeran del lado del «derecho», mientras que las cuestiones relacionadas con las virtudes y las identidades cayesen del lado del «bien».

Pero esto es un error. La línea que separa al bien del derecho es perpendicular a la distinción entre identidades y virtudes, por un lado, y derechos y recursos, por otro. La distinción entre el bien y el derecho es una distinción entre dos tipos de *justificaciones* de las políticas públicas, no entre dos tipos de *objetos* de la política pública. Los liberales insisten en que sea cual sea el objeto de la política pública —ya sean los derechos legales, los recursos económicos, las instituciones políticas, las virtudes cívicas o las identidades comunales— el objetivo de la política estatal debería ser la promoción de los principios del derecho, no la promoción de conceptos particulares del bien. Por el contrario, un Estado perfeccionista querría decidir todas las cuestiones de política pública —ya se tratase de derechos, recursos o virtudes— sobre la base de cómo promocionar mejor un particular concepto de la vida buena que se considera el más gratificante o valioso.

El propio Rawls deja muy claro este punto. En un importante pasaje sobre el papel de las virtudes en el liberalismo procedimental, distingue entre

lo que él llama el «republicanismo clásico» y el «humanismo cívico». Según el republicanismo clásico, es necesario promover ciertas virtudes políticas entre los ciudadanos con el fin de evitar la degeneración de la democracia liberal en una tiranía o en un fanatismo de corte religioso o nacionalista. Señala que esta justificación de la promoción de las virtudes cívicas es plenamente coherente con el liberalismo procedimental, ya que estas virtudes se defienden como condiciones previas para la justicia liberal. Por el contrario, el humanismo cívico afirma que las virtudes políticas deberían promoverse debido a que nuestra «naturaleza esencial» se realiza en la vida política, que es el «lugar de honor de la vida buena». Tal como indica Rawls, hay una «oposición fundamental» entre el liberalismo procedimental y el humanismo cívico, ya que los humanistas cívicos defienden las virtudes sobre la base de un particular concepto de la vida buena, no sobre la base de la justicia.[6]

Por consiguiente, no existe en principio ninguna razón por la que los Estados liberales no puedan promover ciertos conceptos de virtud o identidad. Todo depende de qué virtudes e identidades sean y de cuál sea la razón por la que se promueven. Si esas virtudes e identidades animan a los individuos a cumplir sus deberes de justicia, dejándoles al mismo tiempo en libertad para valorar y revisar racionalmente sus propios conceptos del bien, entonces están siendo plenamente coherentes con los valores liberales fundacionales de la mediación individual y la justicia social. Si las virtudes cívicas y las identidades comunales ayudan a los individuos a identificar y a cumplir sus deberes para con otros, entonces son coherentes con el igualitarismo liberal y de hecho lo promueven.

Y éste es justamente el tipo de virtudes e identidades que los Estados liberales (y los teóricos liberales) han respaldado siempre. Los Estados liberales han promovido invariablemente ciertas virtudes de ciudadanía responsable y ciertas identidades nacionales —de hecho, la promoción de estas virtudes e identidades ha sido quizá la justificación clave que los teóricos liberales han esgrimido para fundamentar la educación obligatoria.[7]

Sandel escribe a menudo como si la expresión «concepto de la vida buena» abarcase todas las creencias normativas. Sin embargo, un concepto de vida buena es simplemente eso —es decir, una noción sobre lo que hace

6. Rawls, 1988, págs. 272-273. Aunque Sandel cita repetidamente a Rawls, es interesante señalar que nunca haya mencionado este pasaje, que es quizá el más directamente relevante para el argumento de su libro.

7. Para saber más sobre el papel de la educación pública en la promoción de las virtudes cívicas y las identidades nacionales, véase el Capítulo 14 del presente libro.

8. Rawls, 1998, pág. 252.

9. Sandel podría contestar que, a pesar de que la promoción de ciertas virtudes e identidades no sea estrictamente equivalente a la promoción de conceptos del bien, las razones que hacen que los liberales planteen objeciones a esto último se aplican igualmente a lo primero. Esto sería cierto si la base para la objeción liberal al perfeccionismo estatal se centrara simplemente en el hecho de que es una actitud controvertida y tiene por tanto probabilidades de causar conflictos sociales. Sin embargo, ésta no puede ser la objeción predominante, ya que, como señala el propio Sandel, evitar el perfeccionismo puede ser simplemente tan controvertido como comprometerse con él. Además, hacer cumplir las normas de justicia es también muy controvertido (en particular, las normas de justicia de la izquierda). Por consiguiente, es difícil que los igualitaristas liberales puedan comprometerse con un esfuerzo encaminado a minimizar la controversia. En cambio, la principal razón por la que los liberales objetan el perfeccionismo estatal estriba en el hecho de que se lo considera una amenaza para los valores liberales fundamentales de la mediación individual y la justicia social. El perfeccionismo estatal se considera, acertada o erróneamente, algo que probablemente obstaculiza la revisión racional y distorsiona una equitativa distribución de los recursos. Por el contrario, la promoción estatal de la ciudadanía responsable y las identidades nacionales puede promover, en vez de obstaculizar, estos valores liberales fundamentales.

que la vida de uno sea buena, o de aquello que hace que vaya mejor la propia vida—. Es un concepto relacionado con aquello que hace que valga la pena vivir nuestra vida, con las actividades, las relaciones y los bienes que hacen que la propia vida sea más plena y rica, mas gratificante y satisfactoria. Y por consiguiente, cuando los liberales dicen que el Estado debería ser neutral respecto a los conceptos de la vida buena, se refieren a que el Estado no debería jerarquizar la bondad de los distintos modos de vida. El Estado debe dejar los juicios sobre la vida buena a los individuos y debería tratar en cambio de garantizar que los individuos dispusieran de un contexto libre y justo en el que realizar esos juicios.

Esto no prohíbe la promoción de ciertas virtudes o identidades, con tal de que se defiendan como elementos que identifican los límites en los que podemos procurar nuestro concepto de la vida buena. La posesión de ciertas virtudes e identidades puede ayudarnos a reconocer en qué momento la persecución de nuestro propio bien viola las legítimas aspiraciones de los demás. Estas virtudes e identidades no nos dicen donde reside nuestro propio bien; más bien nos dicen hasta donde podemos llegar en la procura de nuestro propio bien. En palabras de Rawls: «La justicia establece el límite, el bien muestra el sentido».[8] Los liberales pueden respaldar la promoción estatal de aquellas virtudes e identidades que nos ayuden a «establecer el límite», pero no respaldarán la promoción estatal de aquellas virtudes e identidades que sean reflejo de un particular concepto del «sentido» de la existencia humana.[9]

3. Pero ¿es esto suficiente?

Existe una objeción obvia a cuanto he argumentado hasta aquí. Alguien podría argüir que a pesar de que el liberalismo procedimental puede respaldar *algunas* virtudes e identidades, quizá no respalde las adecuadas, o no las respalde con la suficiente fuerza. Esta objeción podría desarrollarse bien en un plano teórico, en términos de lo que, en principio, es capaz de respaldar el liberalismo, bien en un plano moral práctico, en términos de lo que es probable que el liberalismo lidere en la práctica.

Permítanme comenzar por el plano teórico. Como ya he señalado antes, el liberalismo trata las virtudes y las identidades valores dependientes cuya evaluación debe hacerse en los términos de los más profundos principios liberales de la mediación individual y la justicia social. Quizá Sandel argumentase que deberíamos considerarlos como valores intrínsecos y respaldarlos a pesar de que entren en conflicto con las exigencias de la justicia liberal. Por ejemplo, tal vez argumentase que no deberíamos ser únicamente «republicanos clásicos» como los que menciona Rawls, es decir, ciudadanos que promueven la virtud política con el fin de mantener unas instituciones justas, sino también humanistas cívicos, esto es, personas que promueven las virtudes políticas debido a que nuestra «naturaleza esencial» se realiza en la vida política, que es el «lugar de honor de la vida buena».

Sería interesante desarrollar este argumento. Por desgracia, Sandel nunca aborda realmente esta cuestión. Dedica demasiado tiempo a defender un lugar común —a saber, el punto de vista de que la política debe atender cuestiones de virtudes e identidades— que no le lleva demasiado lejos en cuanto a desarrollar los detalles de su jerarquía predilecta de virtudes e identidades. ¿Qué virtudes e identidades estaría dispuesto a promover Sandel y en qué diferirían de los tipós de virtudes e identidades que promueven los igualitaristas liberales?

Por ejemplo, es característico que los teóricos liberales que trabajan en el tema de la educación para la ciudadanía enfaticen la importancia de promover las virtudes de la civilidad, la moderación pública, el sentido de la justicia y la actitud crítica hacia la autoridad gubernamental.[10] Todas estas virtudes se defienden sobre la base de que son necesarias para crear y mantener unas instituciones justas (más que como elementos constitutivos de un particular concepto de la vida buena). Se defienden en tanto que virtudes

10. Véanse los trabajos que sobre educación de la ciudadanía han realizado Spinner, Callan, Gutmann, Macedo, etc., los cuales se abordan en el Capítulo 14.

coherentes con los compromisos liberales con la posibilidad de la revisión racional y con los preceptos liberales contrarios al perfeccionismo estatal. ¿En qué diferiría el concepto de Sandel sobre la educación para la ciudadanía? ¿Existen virtudes adicionales que le gustaría incluir? Y en caso afirmativo, ¿las defendería basándose en la justicia o en el bien?

De manera similar, es habitual que los teóricos liberales que trabajan en el tema de la comunidad política hayan enfatizado la importancia de promover diversas identidades políticas, desde la local (el autogobierno local como escuela de democracia) a la nacional (la nación como la más amplia unidad factible de redistribución), incluyendo además las especiales garantías para las identidades etnoculturales de las minorías.[11] Aquí, una vez más, la justificación para el reconocimiento estatal de estas identidades es la de que contribuyen a sostener unas instituciones justas, así como a rectificar las injusticias. Esas identidades se defienden como elementos coherentes con los compromisos liberales con la posibilidad de la revisión racional y con los preceptos liberales contrarios al perfeccionismo estatal. ¿En qué diferiría el concepto de Sandel sobre la política identitaria? ¿Qué identidades adicionales le gustaría promover y sobre qué base las defendería, la de la justicia o la del bien?

Sin una respuesta más detallada a estas cuestiones, es imposible juzgar si el concepto que tiene Sandel de la política republicana es superior a, o siquiera genuinamente diferente de, la política igualitarista liberal a la que pretende plantear sus objeciones. De hecho, no puedo recordar ningún caso en el que Sandel respalde clara y explícitamente la promoción de particulares virtudes o identidades, ni siquiera en la eventualidad de que dicha promoción entre en conflicto con la justicia del igualitarismo liberal.

Es posible imaginar casos en los que la promoción de las virtudes del humanismo cívico como parte de un concepto de la vida buena (en vez de como forma de mantener unas instituciones justas) tenga que hacerse a expensas de la justicia liberal. De hecho, el propio Sandel cita un ejemplo tomado de la historia de Estados Unidos, aunque no está claro si lo aprueba o no. En el siglo XIX, muchos estadounidenses argumentaban que su concepto de la vida buena, que consideraba la participación política republicana como algo de intrínseco e incomparable valor, sólo podía conservarse mediante la expansión hacia el oeste —esto es, mediante la conquista y el desplazamiento de los indios norteamericanos—. Sin la promesa de unas nue-

11. Véanse los trabajos de los nacionalistas liberales y los multiculturalistas liberales que se mencionan en el Capítulo 2.

vas tierras y de un proyecto de unificación y expansión nacional, estas formas intrínsecamente valiosas de participación política republicana habrían disminuido, sustituidas por formas de política más mundanas e instrumentales. Admitamos que esta pretensión fuese cierta y que sólo pudiera sostenerse una forma de vida intrínsecamente valiosa vinculada a la participación política mediante un trato injusto a los indios. ¿Podemos decir que la promoción de un concepto humanista cívico de la vida buena justifica esta injusticia?

De manera similar, imaginemos que el modo más efectivo de movilizar a las personas para que participen en la política y piensen en el bien colectivo sea crear una cierta percepción de amenaza para la supervivencia nacional, ya venga ésta del interior del país (por ejemplo, de los inmigrantes ilegales, de los homosexuales, de los comunistas o de los drogadictos), o del exterior (por ejemplo, de la Unión Soviética, de los terroristas islámicos). Imaginemos, en otras palabras, que la mejor o la única manera de movilizar a la gente para que participe en el autogobierno republicano consista en declarar la guerra a algún enemigo inventado. No se trata de un ejemplo extravagante. El propio Sandel señala que los xenófobos tienen frecuentemente mucho éxito en su esfuerzo de movilización de la gente y nos previene contra este peligro. Pero ¿qué ocurre si este tipo de movilización crea de hecho un aumento de lo que Sandel llama «libertad republicana», o el «colectivo bien del autogobierno», en un mayor número de personas? ¿Qué ocurre si aumenta el sentido de comunidad y de superioridad colectiva en la mayoría de las personas y reduce sus sentimientos de descontento hacia la democracia? ¿Qué ocurre si tenemos que enfrentarnos a una transacción entre la promoción de la libertad republicana para la mayoría y el respaldo de la justicia para la minoría? ¿Qué ocurre si la promoción del humanismo cívico como forma de vida reduce el descontento de la mayoría, aunque a expensas de oprimir a la minoría?

Creo que en todos estos casos Sandel se pondría de parte de la justicia liberal. Aunque considere que la libertad republicana es una alternativa a la justicia liberal, mi impresión es que no promovería la primera a expensas de la segunda y que (tácitamente) considera que los principios de justicia establecen restricciones a la promoción de la libertad republicana. Sospecho que, en el fondo, comparte la creencia liberal de que las instituciones políticas no deben ser primariamente juzgadas por el grado de satisfacción que produzcan en los participantes, sino por el grado de justicia de sus resultados.

Quizá Sandel discreparía de este planteamiento. Dado que nunca ha abordado explícitamente la cuestión, es difícil decirlo. Pero si lo hace, no ha

proporcionado ningún verdadero argumento que nos indique por qué deberíamos abandonar el punto de vista liberal de que la justicia es la primera virtud de las instituciones políticas. Supongamos que nos enfrentamos a una elección entre, por un lado, unas instituciones políticas que son justas pero que brindan pocas oportunidades para una participación intrínsecamente gratificante y, por otro, unas instituciones políticas que son injustas con la minoría pero que brindan a la mayoría la posibilidad de una participación intrínsecamente gratificante. Enfrentados a esta disyuntiva, los liberales escogerían las instituciones políticas justas. Las instituciones políticas que pretenden un poder coercitivo sobre todos los ciudadanos no deberían ser consideradas un escenario para que la mayoría dé curso a sus modos de vida intrínsecamente valiosos. La razón de ser de las instituciones políticas consiste en garantizar la justicia a todos los ciudadanos y la promoción de las virtudes republicanas debe operar en el margen que le marca este límite.

Desde luego, en muchos casos, el incremento de la calidad de la participación política no exigirá el sacrificio de la justicia liberal. Al contrario, las sugerencias más verosímiles sobre cómo mejorar el autogobierno colectivo implicarán también la mejora de la justicia liberal —es decir, implicarán la reducción de las desigualdades inmerecidas en la posición social de la gente, en los recursos económicos y en la influencia política—. Y éste es precisamente mi argumento. En la mayoría de las cuestiones del mundo real, los republicanos cívicos y los igualitaristas liberales deberían ser aliados. Pueden hacerse tantas cosas para promover de forma pareja la igualdad liberal y la democracia republicana que es casi una vana especulación preguntar qué es lo que deberíamos hacer cuando ambas entren en conflicto. Pero si Sandel insiste en que especifiquemos de qué lado estaríamos en caso de que se produjese ese conflicto, entonces yo me alinearía con los liberales y no veo que Sandel haya proporcionado en su libro ningún argumento para impugnar esto.

Pero quizá Sandel quisiera plantear una objeción más práctica a la argumentación que he venido desarrollando hasta ahora. Podría argumentar que, sean cuales sean los recursos teóricos del igualitarismo liberal, sigue siendo un hecho que, en la práctica, el liberalismo procedimental ha sido incapaz de abordar satisfactoriamente las cuestiones relacionadas con las virtudes y las identidades. Según Sandel, el triunfo del liberalismo procedimental en Estados Unidos ha ido de la mano con la creciente reticencia a tratar cuestiones de virtud e identidad. Tanto si el liberalismo procedimental puede abordar en principio estas cuestiones como si no puede, lo cierto es que ha dejado de hacerlo en la práctica y, sin duda, esto no ha

ocurrido por accidente —debe haber algún obstáculo interno o inhibición en el liberalismo procedimental que dificulte el tratamiento de estas cuestiones.

Sin embargo, aquí, en mi opinión, debemos ser cautelosos al hablar del «triunfo de la república procedimental», como si hubiera una única versión del liberalismo procedimental que hubiese copado la jurisprudencia y el discurso político estadounidenses. Al contrario, como ya he señalado antes, hay al menos dos formas muy diferentes de liberalismo procedimental —el de derechas y el de izquierdas— que tienen distintas implicaciones para las cuestiones relacionadas con la virtud y la identidad. En la medida en que el liberalismo procedimental ha triunfado en Estados Unidos, ha sido predominantemente en su versión de derechas. Estados Unidos presenta un nivel de desigualdad más elevado (y creciente) entre sus ciudadanos que el de otras democracias occidentales y el más bajo (y decreciente) nivel de redistribución. En la medida en que Estados Unidos se ha visto influido por el liberalismo, ha sido objeto del influjo del planteamiento de derechas que rechaza el principio de que las desigualdades deben rectificarse (y que, con mayor empeño, rechaza la idea de que el Estado debería promover el tipo de virtudes e identidades que animarían a la gente a cumplir sus deberes de justicia igualitaria).

Dado que, en Estados Unidos, el liberalismo de izquierdas sigue predicando en el desierto —al menos si comparamos su ascendiente con el que tiene en otras democracias occidentales—, no podemos tener una clara idea de qué efecto tendría si llegase a triunfar políticamente. Además, si el liberalismo de derechas ha salido victorioso, se debe, al menos en parte, a que ha forjado una alianza con otras corrientes no liberales del pensamiento político estadounidense. Sandel señala que, en Estados Unidos, el republicanismo se ha visto históricamente influido y distorsionado por el racismo, el nativismo, los prejuicios de clase, el sexismo, el temor a un gobierno fuerte, etc. Sin embargo, lo mismo puede decirse del liberalismo y el tipo de liberalismo de derechas que ha triunfado en Estados Unidos es una extraña mezcla de ideologías y convicciones. (Pensemos en la insolente alianza entre los liberales de derechas y los conservadores culturales durante la época de Reagan.)

Es muy engañoso, por tanto, hablar como si las vigentes instituciones estadounidenses, o la actual jurisprudencia de la Corte Suprema, reflejasen el triunfo de cualquier teoría particular. Coincido con Sandel en que las teorías políticas —lo que él llama «filosofías públicas»— son importantes. De hecho, influyen en las instituciones políticas. Pero también se influyen unas

a otras, hasta el punto de que se vuelve inverosímil, cuando no imposible, describir cualquier institución o decisión particular como la pura e inmaculada consecuencia de una filosofía política concreta.

¿Cómo podremos entonces valorar en la práctica el impacto del igualitarismo liberal de izquierdas, teniendo en cuenta que es relativamente débil en la arena de Estados Unidos y que ha padecido siempre la influencia y la distorsión impuestas por otras teorías políticas y otras corrientes culturales? Me parece que existen dos caminos para lograr este objetivo y en realidad Sandel no recorre ninguno de los dos. El primero de estos caminos consistiría en iniciar una serie de comparaciones entre países. Sabemos que otras democracias occidentales también han experimentado la creciente influencia del «liberalismo procedimental» y por las mismas razones que han operado en Estados Unidos —la influencia, por ejemplo, del aumento de la diversidad, de la secularización, de la autonomía, de la movilidad, etc.—. Además, en la mayoría de esos países, la versión de izquierdas del liberalismo procedimental es considerablemente más fuerte que en Estados Unidos. (De hecho, la influencia que ha ejercido Rawls en el discurso público ha sido mucho mayor en muchos países de Europa Occidental que en Estados Unidos.) Las encuestas de opinión pública han mostrado que los ciudadanos de la mayoría de las democracias occidentales expresan un apoyo mucho mayor a los valores del igualitarismo liberal que los ciudadanos de Estados Unidos.

Por supuesto, en cada uno de estos países, ha habido otras ideologías políticas y otras características culturales que han influido en el igualitarismo liberal de izquierdas. Por consiguiente, ninguna de ellas genera en la práctica una forma pura de igualitarismo liberal de izquierdas. Sin embargo, muchas de esas influencias locales se desvanecen si nos centramos en las tendencias generales que atraviesan el país. Y hasta donde yo sé, las evidencias sugieren que, en estos países, el liberalismo procedimental de izquierdas no ha evitado que los gobiernos adopten con éxito políticas encaminadas tanto a la promoción de las virtudes cívicas como a la promoción de las identidades comunales y tampoco ha evitado, de manera más general, que los gobiernos adopten medidas tendentes no sólo al mantenimiento de unos niveles de participación más elevados que los que se registran en Estados Unidos, sino también al sostenimiento de unos niveles de satisfacción más elevados por esta participación. Yo avanzaría la hipótesis de que cuanto más influyente sea el igualitarismo liberal en un país, tanto más probable será que los ciudadanos tengan, no sólo un fuerte sentido de la identidad nacional, sino también una vibrante política local, además de disfrutar del re-

conocimiento de las identidades etnoculturales de la minoría; es de esperar también que sea más probable que esos ciudadanos manifiesten mayor disposición a realizar sacrificios en beneficio de sus conciudadanos y que tengan un nivel de participación política más equitativo y un sentido más elevado de la eficacia en lo referente a la participación política. No tengo a mano evidencias que confirmen o refuten esta hipótesis, pero es el tipo de evidencia que creo que se necesitaría de hecho para valorar adecuadamente el impacto del igualitarismo liberal en la práctica.

Esto suscita una de las preocupaciones que tenía respecto a la mentalidad pueblerina del libro de Sandel. Sus desvelos se centran primordialmente en la experiencia estadounidense. No hay nada malo en ello, por supuesto, y de hecho creo que los mejores trabajos de teoría política son siempre los que se fundan en la profunda comprensión de una sociedad concreta. Pero también creo que, una vez estudiada intensamente la propia sociedad, es importante alzar la vista y observar si las conclusiones que ha obtenido uno en el propio país resultan válidas en otros países. Es importante considerar la experiencia de otros países, no necesariamente porque uno tenga un interés intrínseco en ellos, sino porque su experiencia nos brinda un medio para valorar los méritos del análisis que hemos hecho de nuestro propio país. Por ejemplo, una de las formas de comprobar la hipótesis de Sandel sobre el impacto del liberalismo procedimental en cuestiones tales como los derechos de los homosexuales o el discurso del odio sería examinar la manera en que otras democracias liberales han abordado todas estas cuestiones. Si otros países que tienen un sólido compromiso con el liberalismo procedimental lo han hecho de forma diferente —como así ha sucedido—, será una indicación de que su hipótesis podría ser errónea. La afirmación de Sandel sostiene que el triunfo del liberalismo procedimental, tanto en su versión de izquierdas como en su versión de derechas, genera descontento con la democracia. Pero si la experiencia de otros países sugiere que la influencia del liberalismo de izquierdas no ha tenido este efecto, entonces tal vez haya equivocado el diagnóstico de las causas reales del descontento en Estados Unidos.

Esto nos conduce a una segunda posibilidad estratégica para valorar el impacto del igualitarismo liberal. En vez de examinar el impacto del igualitarismo liberal en otros países, uno podría estudiar más de cerca el liberalismo estadounidense con el fin de observar si se ha visto influido o distorsionado por su interacción con otras filosofías públicas y otras características culturales de la sociedad estadounidense. Con el fin de identificar el impacto específico del liberalismo, debemos entender las fuerzas culturales que se

han entremezclado en la práctica con el liberalismo, haciendo que el liberalismo estadounidense sea distinto al liberalismo de otros países.

Muchas personas creen que lo que hace que el liberalismo estadounidense sea distinto es, en primer lugar, el hecho de que resulta en gran medida procedimental y, en segundo lugar, la circunstancia de que este liberalismo procedimental ejerce una gran influencia en la vida pública. Yo argumentaría, sin embargo, que esto no es una característica particular de Estados Unidos. En otras muchas democracias occidentales, el liberalismo es igual de procedimental e influyente. Lo que hace que el liberalismo estadounidense sea distinto, según lo que voy a argumentar, es el hecho de que es desmesuradamente de derechas —es decir, el hecho de que, en Estados Unidos, el equilibrio entre el liberalismo de derechas y el liberalismo de izquierdas se encuentra fuertemente escorado a la derecha—. También me gustaría plantear que este liberalismo estadounidense de derechas se encuentra a su vez muy influido y distorsionado por otras formas no liberales de ideología de derechas.

Consideremos algunas de las áreas de adopción de medidas políticas en que Estados Unidos difiere de todas las demás democracias liberales —por ejemplo, la ausencia de un control de armas, o de un sistema de asistencia sanitaria pública y universal, o la existencia de leyes contra el discurso del odio; la presencia de la pena de muerte; el requisito de la inscripción activa del votante; y las leyes que declaran delictiva la homosexualidad—. Desde mi punto de vista, y sospecho que también desde el punto de vista de Sandel, todos estos son defectos de la democracia estadounidense. Pero ¿qué es lo que explica la especificidad estadounidense en estas cuestiones? Sandel pretende argumentar que, al menos en algunos casos, el fallo tiene que ver con el liberalismo procedimental. Sin embargo, en la mayoría de estas cuestiones, la explicación no puede ser ésta, ya que la mayoría de ellas viola claramente las normas liberales. Además, otros países cuyas normas de igualitarismo liberal son más sólidas han bregado con estos asuntos de forma muy distinta.

Yo sugiero que lo que subyace a estas cuestiones es algo completamente diferente —a saber, una actitud específicamente estadounidense que es próxima al darwinismo social—. Son muchos los estadounidenses que no sólo admiran el éxito, sino que sienten además desprecio hacia el fracaso —admiran a las personas que se alzan por encima de sus circunstancias y sienten aversión, o incluso temor, hacia las personas que son incapaces de hacerlo—. Desde luego, esto es el perfecto contrario de un impulso de igualitarismo liberal, ya que este impulso no dicta que las personas deban ser ca-

paces de sobreponerse a sus circunstancias, sino más bien que las circunstancias deben ser igualadas.

Este darwinismo social se ve exacerbado por otra actitud característicamente estadounidense —a saber, la del recelo hacia los gobiernos fuertes—. También esto entra en conflicto con el igualitarismo liberal, dado que el gobierno sólo puede atender su responsabilidad de rectificar la existencia de circunstancias desiguales entre los ciudadanos mediante grandes programas de gobierno (por ejemplo, el de atención sanitaria). La combinación de estas dos actitudes, en mi opinión, contribuye a explicar muchas de las peculiares características de la política estadounidense, incluido el predominio del liberalismo de derechas. Sin embargo, tal y como yo lo veo, el liberalismo de derechas no es la causa de estas actitudes —más bien al contrario, el liberalismo de derechas es con frecuencia la racionalización de actitudes culturales subyacentes que, a su vez, arraigan en diversas formas de prejuicio, racial y de clase—. Son estas actitudes las que constituyen el obstáculo más importante para una significativa reforma social y política, dado que corroen el sentido de la identidad y la solidaridad nacional, además de racionalizar unas estructuras políticas fuertemente desigualitarias.

Consideremos los recientes casos de la Corte Suprema que fulminaron la reestructuración de los límites del Congreso encaminados a crear distritos electorales de mayoría negra.[12] Es habitual que Sandel presente a la Corte Suprema como a una instancia dispuesta a hacer un esfuerzo de buena fe para promover los principios liberales básicos. Si la Corte Suprema rechaza la reestructuración de los límites del Congreso y no la acepta ni siquiera para ayudar a los grupos menos favorecidos, entonces la causa debe ser que el liberalismo es incapaz de tratar cuestiones relacionadas con la pertenencia a un grupo. A mí me parece claro, sin embargo, al leer sus dictámenes, que, en este caso, la Corte Suprema no hizo ningún intento de considerar o aplicar las normas liberales. Este tribunal ha dicho, en efecto, que los límites electorales pueden trazarse para incrementar el poder de voto de cualquier grupo social (por ejemplo, los granjeros, los grupos religiosos, los habitantes de los extrarradios urbanos), *excepto los negros* —el grupo que más ha sufrido en el pasado por causa de la división deshonesta de los distritos electorales y el grupo que más grave infrarrepresentación padece en el Congreso—. ¡Y el Tribunal ha dicho además que su postura —es decir, su dictamen de que los límites pueden reestructurarse para favorecer a cualquier grupo, excepto a los negros— es un requisito de la igualdad! Ahora me parece claro, al leer sus

12. Por ejemplo, *Shaw v. Reno* 113 S. Ct. 2816 (1993).

dictámenes, que los jueces se oponían personalmente a la creación de distritos de mayoría negra, que eran conscientes de que un electorado crecientemente conservador también se oponía a ellos, y que, por consiguiente, buscaron desesperadamente alguna racionalización para rechazarlos. La decisión resultante es, en mi opinión, un sinsentido. Pero en cualquier caso, es obvio que no estaba en absoluto motivada por impulsos liberales. Tanto si es una buena idea como si no, desde el punto de vista de la adopción de medidas políticas, es claro que la creación de distritos de mayoría negra no viola ningún principio liberal fundamental —no restringe la posibilidad de una revisión racional de los fines, ni implica ningún perfeccionismo estatal—. De hecho, desde el punto de vista del igualitarismo liberal, las políticas que atienden a los desfavorecidos sin restringir la libertad individual no son sólo permisibles, sino de hecho necesarias. La oposición a crear distritos de mayoría negra arraiga, en el fondo, en un conjunto de actitudes no liberales que incluye el prejuicio de raza y de clase.

A mí me parece claro, en este caso al menos, que el liberalismo de derechas simplemente proporciona un vocabulario que la Corte Suprema utilizó para racionalizar la oposición no liberal a las políticas que benefician a los negros. Y si uno está de acuerdo con que ésta es al menos una de las posibles interpretaciones de los casos de división de las circunscripciones para obtener ventajas electorales, entonces vale la pena releer otras de las recientes decisiones de la Corte Suprema para observar que también se ajustan a esta pauta. Y de hecho argumentaré que las decisiones de la Corte Suprema en muchas cuestiones —derechos de los gay, discurso del odio, aborto, discriminación positiva, bienestar— son reflejo de esta misma pauta. El liberalismo de derechas puede brindarnos el vocabulario, pero se lo utiliza para racionalizar las actitudes culturales que se oponen (a menudo por razones no liberales) a las políticas que benefician a los desfavorecidos o a las minorías y, por consiguiente, se usa también para legitimar unas instituciones políticas, sociales y económicas desigualitarias. Quizás esté exagerando este fenómeno, pero un análisis del liberalismo estadounidense que no tenga en cuenta el modo en que ha resultado influido y distorsionado por el conservadurismo cultural iliberal está abocado a cometer graves errores.

Desde mi punto de vista —desde luego, admito que como extraño a la política estadounidense—, la pretensión de Sandel de que el igualitarismo liberal es una de las causas del descontento en Estados Unidos parece insólita por múltiples razones. El liberalismo de izquierdas ha sido excesivamente débil para tener esas consecuencias y las verdaderas causas del des-

contento se encuentran en actitudes culturales que son independientes del igualitarismo liberal y entran en contradicción con él. Pese a que el liberalismo de derechas ha tenido mucha influencia, esa influencia ha conseguido en muchos casos racionalizar la oposición no liberal a las políticas progresistas. Y la razón por la que ha conseguido hacerlo estriba en que es de derechas (por ejemplo, por oponerse a la redistribución), no en que sea liberal (es decir, no se debe a su compromiso con la posibilidad de la revisión racional ni a su rechazo del perfeccionismo estatal). Y sin duda, la solución a esto no consiste en menos igualitarismo liberal, sino en más. Si hubiera el suficiente número de estadounidenses que realmente creyesen en el principio del igualitarismo liberal que sostiene que las circunstancias desiguales deben rectificarse (en vez de sentir desprecio hacia aquellos que no pueden alzarse por encima de sus circunstancias), entonces no habría nada en las normas liberales de revisión y neutralidad que impidiese a los estadounidenses robustecer su sentido de identidad común, ni nada que dificultase la mejora de la equidad y la eficacia de su sistema político —tanto en el plano local como en el nacional—, ni tampoco nada que estorbase su determinación de abordar sus descontentos de un millar de maneras distintas.

Por consiguiente, no veo razón para respaldar la afirmación de Sandel que sostiene que deberíamos sustituir los argumentos del igualitarismo liberal por los argumentos del republicanismo cívico. Sin embargo, me apresuro a añadir que me opondría igualmente a un posible esfuerzo por sustituir todos los argumentos del republicanismo cívico por argumentos liberales. Por lo que a la estrategia se refiere, es probable que argumentos distintos convenzan a personas distintas. Algunas de las personas que no puedan ser motivadas para realizar sacrificios en nombre de la justicia podrían ser motivadas a hacerlos en nombre del enriquecimiento del bien que representa la vida democrática. Otros, que no consideran que la participación política sea el lugar de honor de la vida buena, podrían ser insensibles a los argumentos republicanos, pero se sentirían motivados por las consideraciones de justicia. Dado que los dos enfoques generarán conclusiones similares respecto a la mayoría de las cuestiones, no hay razón para no invocar ambos argumentos. Desde un punto de vista igualitarista liberal, uno de los probables efectos secundarios benéficos de la promoción de la justicia es el enriquecimiento de la calidad de la participación política; desde el punto de vista de un republicano cívico, uno de los probables efectos secundarios benéficos de la promoción de la calidad de la participación política es la consecución de una mayor justicia social. En la abrumadora mayoría de los casos,

estos argumentos son complementarios y no hay razón para insistir en que sólo uno de ellos es el que debe plantearse.

Por supuesto, como filósofos, tal vez queramos saber cuál es el «auténtico» argumento —por ejemplo, cuál debería tener prioridad en caso de que llegasen a entrar en conflicto—. Sin embargo, ésta es una preocupación de filósofo, una cuestión que rara vez surgirá en las mentes de los actores políticos cotidianos. Es cierto que, en algunas raras circunstancias, estos dos argumentos pueden divergir. La promoción de una forma intrínsecamente gratificante de participación política de la mayoría puede exacerbar una injusticia para con la minoría. De ser así, creo que el igualitarismo liberal debería prevalecer. Sin embargo, es innecesario, y poco sensato, extrapolar estos raros momentos de conflicto y sacar la conclusión de que el igualitarismo liberal y el republicanismo cívico son inherentemente antagónicos.

4. El carácter sostenible a largo plazo

Ya he señalado anteriormente que podría interpretarse que Sandel no está poniendo objeciones a los principios de la igualdad liberal sino más bien argumentando que esa igualdad es insostenible a largo plazo. En particular, indica acertadamente que el igualitarismo liberal exige algún sentido de comunidad unida —por ejemplo, alguna base para decidir hacia quién tenemos deberes de justicia— y duda que el igualitarismo liberal pueda sustentar el subyacente sentido de solidaridad e identidad que esto requiere. En la mayoría de las ocasiones, argumenta que el igualitarismo liberal es en principio incapaz de abordar la cuestión de la identidad. He tratado de mostrar por qué esta objeción de principios al igualitarismo liberal es errónea. Los Estados liberales han promovido de forma coherente, activa y, de hecho, exitosa, un sentido de identidad nacional en respuesta a este problema, sin socavar su compromiso fundacional con la mediación individual ni su oposición al perfeccionismo estatal.

Sin embargo, según creo, Sandel expone un segundo argumento —a saber, que esta estrategia liberal de construcción nacional ya no es viable debido a la globalización económica y a la diferenciación cultural interna—. Argumenta que la nación ha dejado de ser una unidad viable para los propósitos de la justicia liberal y que debemos desarrollar nuevas formas de comunidad y de participación política. Ésta es una cuestión compleja sobre la que se ha vertido mucha especulación de salón pero que, en términos relativos, ha generado pocas evidencias bien establecidas. Por lo que al núcleo

de la cuestión se refiere, mi propia impresión es que la pretendida descentralización de las identidades nacionales se ha exagerado mucho, al menos en la mayoría de las democracias occidentales. No veo ninguna evidencia que pueda respaldar la afirmación de que la primacía de las identidades nacionales esté sufriendo un serio desafío, ya sea por parte de la globalización externa, ya por parte de la diferenciación cultural interna.[13] Al contrario, en la mayoría de los países, persiste un intenso compromiso hacia el principio de que la nación debería seguir siendo el principal foro para el autogobierno colectivo y la justicia social (véase el Capítulo 9).

Por supuesto, ésta es una cuestión empírica y quizá más adelante la nación pierda su condición de lugar de honor de la identidad política y la justicia social. Si eso sucediera, los igualitaristas liberales se verían obligados a crear o a reforzar una serie de instituciones justas, tanto en el plano supranacional como en el subnacional, con el fin de colmar el vacío. Y una vez hecho esto, tendrían que adaptar a estos cambios sus conceptos de virtud e identidad, de forma que esas nuevas instituciones fueran viables.[14] Algo de esto está ocurriendo ya, sobre todo en Europa. Gran parte del trabajo de Habermas puede comprenderse bajo esta luz. Y como muestra su trabajo, no hay nada en el compromiso básico del igualitarismo liberal con la posibilidad de la revisión racional, la neutralidad del Estado y la redistribución igualitaria que impida este replanteamiento.

En cualquier caso, nada de esto implica un conflicto entre la igualdad liberal y el republicanismo cívico. Si el tradicional compromiso liberal con las instituciones nacionales en tanto sede del autogobierno colectivo y la justicia distributiva ha dejado de ser viable, entonces los liberales deberán crear nuevos foros de autogobierno y nuevas instituciones de redistribución junto con sus correspondientes nuevas formas de identidad y virtud. Todo esto es perfectamente coherente con, y de hecho es exigido por, la justicia propia del igualitarismo liberal. La justicia del igualitarismo liberal sigue siendo el criterio para valorar las instituciones y las medidas políticas, pero los li-

13. La situación de los Estados «multinacionales» que contienen amplias minorías etnolingüísticas territorialmente concentradas —por ejemplo, Canadá, España, Bélgica— puede parecer una excepción. Pero de hecho son la excepción que confirma la regla, ya que esas minorías se consideran a sí mismas precisamente «naciones» que se han visto incorporadas (a menudo involuntariamente) a un Estado mayor. Estas minorías no cuestionan la primacía del Estado mayor porque impugnen el carácter central de las identidades nacionales en el mundo moderno, sino precisamente porque el Estado mayor no define su nación.

14. Para un examen de los esfuerzos preliminares ya realizados en esta dirección, véase el Capítulo 9.

berales deberían tener una mente abierta respecto a qué instituciones y medidas —y a qué niveles— van a contribuir mejor a promover sus principios. Y en este punto, como en la mayoría de las cuestiones, los igualitaristas liberales y los republicanos cívicos pueden y deben trabajar juntos para encontrar propuestas imaginativas que fomenten tanto la justicia social como la democracia participativa.

BIBLIOGRAFÍA

AASA, véase American Association of School Administrators.

Addis, Adeno, «Individualism, Communitarianism and the Rights of Ethnic Minorities», *Notre Dame Law Review*, vol. 67, nº 3, 1992, págs. 615-676.

—, «"Hell Man, They Did Invent Us": The Mass Media, Law and African Americans», *Buffalo Law Review*, nº 41, 1993, págs. 523-626.

Ahmed, Aftab, «Ethnicity and Insurgency in the Chittagong Hill Tracts Region: A Study of the Crisis of Political Integration in Bangladesh», *Journal of Commonwealth and Comparative Studies*, vol. 31, nº 3, 1993, págs. 32-66.

Aleinikoff, Alexander, «Puerto Rico and the Constitution: Conundrums and Prospects», *Constitutional Commentary*, nº 11, 1994, págs. 15-43.

Alfred, Gerald, *Heeding the Voices of our Ancestors: Kahnawake Mohawk Politics and the Rise of Native Nationalism*, Toronto, Oxford University Press, 1995.

American Association of School Administrators, *Citizenship: goal of education*, Arlington, AASA Publications, 1987.

Anaya, S. James, *Indigenous Peoples in International Law*, Nueva York, Oxford University Press, 1996.

Anderson, Benedict, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Londres, New Left Books, 1983 (trad. cast.: *Comunidades imaginadas*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2000).

Andrews, Geoff, *Citizenship*, Londres, Lawrence and Wishart, London, 1991.

Archibugi, Danielle, «From the United Nations to Cosmopolitan Democracy», en Archibugi y Held (1995), págs. 121-162.

—, y David Held, *Cosmopolitan Democracy – An Agenda for a New World Order*, Londres, Polity Press, 1995.

Arel, Dominique, «Political Stability in the Multination State: the Civic State and the Fear of Minorisation», en James Tully y Alain Gagnon (comps.), *Justice and Stability in Multination States*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

Arneson, Richard y Ian Shapiro, «Democracy and Religious Freedom: A Critique of Wisconsin v Yoder», en Ian Shapiro y Russell Hardin (comps.), *Political Order: Nomos 38*, Nueva York, New York University Press, 1996, págs. 356-411.

Baker, Judith (comp.), *Group Rights*, Toronto, University of Toronto Press, 1994.

Baker, Keith Michael, *Condorcet: From Natural Philosophy to Social Mathematics*, Chicago, University of Chicago Press, 1975.

Banerjee, Ashis, «Federalism and Nationalism», en Nirmal Mukarji y Balveer Arora (comps.), *Federalism in India: Origins and Development*, Delhi, Vikas Publishing, 1992, págs. 41-63.

Banting, Keith, «The Internationalization of the Social Contract», en Thomas Courchene (comp.), *The Nation State in a Global/Information Era*, Kingston, Ontario, Queen's University, John Deutsch Institute for Policy Studies, 1997, págs. 255-285.

Barreto, Amilcar A., *Language, Elites, and the State: Nationalism in Puerto Rico and Québec*, Praeger, 1998.

Baubock, Rainer, *Transnational Citizenship: Membership and Rights in Transnational Migration*, Aldershot, Edward Elgar, 1994.

—, «Why Stay Together? A Pluralist Approach to Secession and Federation», en Will Kymlicka y Wayne Norman (comps.), *Citizenship in Diverse Societies*, Oxford, Oxford University Press, 2000, págs. 366-394.

Beiner, Ronald, «Citizenship», en *What's the Matter with Liberalism*, Berkeley, University of California Press, 1992.

—, (comp.), *Theorizing Citizenship*, Albany, State University of New York Press, 1995.

—, (comp.), *Theorizing Nationalism*, Albany, State University of New York Press, 1999.

Beitz, Charles, *Political Theory and International Relations*, Princeton, Princeton Universtity Press, 1979.

Belanger, Sarah y Maurice Pinard, «Ethnic Movements and the Competition Model: Some Missing Links», *American Sociological Review*, vol. 56, nº 4, 1991, págs. 458-474.

Berry, J. W. y R. Kalin, «Multicultural and Ethnic Attitudes in Canada», *Canadian Journal of Behavioural Studies*, nº 27, 1995, págs. 301-320.

Bissoondath, Neil, *Selling Illusions: The Cult of Multiculturalism in Canada*, Toronto, Penguin, 1994.

Bobbio, Norberto, «Democracy and the International System», en Archibugi y Held (1995), págs. 17-41.

Boehm, Max, «Cosmopolitanism», en *The Encyclopedia of the Social Sciences*, Nueva York, Macmillan, 1931, vol. IV, págs. 457-461.

Boldt, Menno, *Surviving as Indians: The Challenge of Self-Government*, Toronto, University of Toronto Press, 1993.

Bonazzi, Tiziano, «Civic Nation and Ethnic Nation», en Anna Krasteva (comp.), *Communities and Identities*, Sofía, Petekston, 1998, págs. 64-85.

Braithwaite, Keren, «The Black Student and the School: A Canadian Dilemma», en Simeon Chilungu y Sada Niang (comps.), *African Continuities/L'Heritage Africain*, Toronto, Terebi, 1989, págs. 195-214.

Brassloff, Audrey, «Spain: the State of the Autonomies», en M. Forsyth (comp.), *Federalism and Nationalism*, Leicester, Leicester University Press, 1989, págs. 24-50.

Breton, R., Wsevzdod Isajiw, Warren Kalbach y Jeffrey Reitz, *Ethnic Identity and Equality: Varieties of Experience in a Canadian City*, Toronto, University of Toronto Press, 1990.

Breuning, Maruke, «Ethnopolitical Parties and Development Cooperation: The Case of Belgium», *Comparative Political Studies*, vol. 32, nº 6, 1999, págs. 724-751.

Bromwich, David, «Culturalism: The Euthanasia of Liberalism», *Dissent*, invierno de 1995, págs. 89-102.

Brooks, Roy, *Separation or Integration? A Strategy for Racial Equality*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1996.

Brubaker, Rogers, *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

Buchanan, Allen, *Secession: The Legitimacy of Political Divorce*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1991.

Burgess, Adam, «Critical Reflections on the Return of National Minority Rights Regulation to East/West European Affairs», en Karl Cordell (comp.), *Ethnicity and Democratisation in the New Europe*, Londres, Routledge, 1999, págs. 49-60.

Burgess, Michael, «Federalism and Federation: A Reappraisal», en M. Burgess y A. Gagnon (comps.), *Comparative Federalism and Federation*, Nueva York, Harvester, 1993, págs. 3-14.

Burnaby, Barbara, «Official Language Training for Adult Immigrants in Canada: Features and Issues», en B. Bumaby y A. Gumming (comps.), *Socio-Political Aspects of ESL*, Toronto, OISE, 1992, págs. 3-24.

Cairns, Alan, «Constitutional Change and the Three Equalities», en Ronald Watts y Douglas Brown (comps.), *Options for a New Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1991, págs. 77-102.

—, «The Fragmentation of Canadian Citizenship», en William Kaplan (comp.), *Belonging: The Meaning and Future of Canadian Citizenship*, Montreal, McGill-Queen's Press, 1993, págs. 181-220.

—, «Aboriginal Canadians, Citizenship, and the Constitution», en *Reconfigurations: Canadian Citizenship and Constitutional Change*, Toronto, McClelland and Stewart, 1995, págs. 238-260.

—, y Cynthia Williams, *Constitutionalism, Citizenship and Society in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1985.

Calhoun, Craig, *Nationalism*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1997.

Callan, Eamonn, «Beyond Sentimental Civic Education», *American Journal of Education*, nº 102, 1994, págs. 190-221.

—, «Common Schools for Common Education», *Canadian Journal of Education*, nº 20, 1995, págs. 251-271.

—, «Political Liberalism and Political Education», *Review of Politics*, nº 58, 1996, págs. 5-33.

Camilleri, Joseph, «Impoverishment and the National State», en Hampson y Reppy (1996), págs. 122-153.

Canadá, Gobierno de, *Shared Values: The Canadian Identity*, Ottawa, Supply and Services, 1991.

Canovan, Margaret, *Nationhood and Political Theory*, Cheltenham, Edward Elgar, 1996.

Carens, Joseph, «Aliens and Citizens: The Case for Open Borders», *Review of Politics*, vol. 49, nº 3, 1987, págs. 251-273, reimpreso en Kymlicka (1995b).

Carens, Joseph (comp.), *Is Québec Nationalism Just? Perspectives from Anglophone Canada*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 1995a.

—, «Immigration, Political Community, and the Transformation of Identity: Québec's Immigration Policies in Critical Perspective» (1995b), en Carens (1995a), págs. 20-81.

—, «Liberalism and Culture», *Constellations*, vol. 4, nº 1, 1997, págs. 35-47.

—, «Citizenship and the Challenge of Aboriginal Self-Government: Is Deep Diversity Possible?», en *Culture, Citizenship and Community*, Oxford, Oxford University Press, 2000, págs. 177-199.

Cassidy, Frank y Robert Bish, *Indian Government: Its Meaning in Practice*, Halifax, Institute for Research on Public Policy, 1989.

Castles, Stephen y Mark Miller, *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern Age*, Basingstoke, Macmillan, 1993.

Citizen's Forum on Canada's Future, *Report to the People and Government of Canada*, Ottawa, Supply and Services, 1991.

Clarke, Paul Barry (comp.), *Citizenship*, Londres, Pluto Press, 1994 (trad. cast.: *Ser ciudadano*, Madrid, Sequitur, 1999).

Claude, Inis, *National Minorities: An International Problem*, Cambridge, Massachussetts, Harvard University Press, 1955.

Cochran, David Carroll, *The Color of Freedom: Race and Contemporary American Liberalism*, Albany, Nueva York, State University of New York Press, 1999.

Codjoe, Henry, «Black Nationalists Beware! You Could be Called a Racist for Being "Too Black and African"», en Carl James y Adrienne Shad (comps.), *Talking about Difference*, Toronto, Between the Lines Press, 1994, págs. 231-236.

Cohen, Marshal, «Moral Skepticism and International Relations», en Charles Beitz (comp.), *International Ethics*, Princeton, Princeton University Press, 1985, págs. 3-50.

Colas, Dominique, Claude Emeri y Jacques Zylberberg (comps.), *Citoyenneté et Nationalité: perspectives en France et au Québec*, París, Presses Universitaires de France, 1991.

Commission on Systemic Racism in the Ontario Criminal Justice System, *Racism Behind Bars: The Treatment of Black and Other Racial Minority Prisoners in Ontario Prison*, Toronto, Interim Report, 1995.

Condorcet, Jean, *Sketch for a Historical Picture of the Progress of the Human Mind* (1795), edición a cargo de S. Hampshire, Westport, Greenwood Press, 1955 (trad. cast.: *Bosquejo de un cuadro histórico de los progresos del espíritu humano*, Madrid, Editora Nacional, 1980).

Connolly, William, *Identity/Difference: Democratic Negotiations of Political Paradox*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press, 1991.
—, *The Ethos of Pluralization*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1995.
Connor, Walker, «Nation-Building or Nation-Destroying», *World Politics*, nº 24, 1995, págs. 319-355.
—, «The Politics of Ethnonationalism», *Journal of International Affairs*, vol. 27, nº 1, 1973, págs. 1-21.
—, *The National Question in Marxist-Leninist Theory and Strategy*, Princeton, Princeton University Press, 1984.
—, «National Self-Determination and Tomorrow's Political Map», en Alan Cairns y otros (comps.), *Citizenship, Diversity and Pluralism: Canadian and Comparative Perspectives*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 1999, págs. 163-176.
Coser, Rose Lamb, *In Defense of Modernity: Role Complexity and Individual Autonomy*, Stanford, Stanford University Press, 1991.
Couture, Jocelyne, Kai Nielsen y Michel Seymour (comps.), *Rethinking Nationalism*, Calgary, University of Calgary Press, 1998.
Crête, Jean y Jacques Zylberberg, «Une problématique floue: l'autoreprésentation du citoyen au Québec», en Colas y otros (1991), págs. 423-433.
Cuddihy, John Murray, *No Offense: Civil Religion and Protestant Taste*, Nueva York, Seabury Press, 1978.
Da Cunha, Manuela, «Custom Is not a Thing, It Is a Path: Reflections on the Brazilian Indian Case», en Abdullah Ahmed An-Na'aim (comp.), *Human Rights in Cross-Cultural Perspective*, Filadelfia, University of Pennsylvania Press, 1992, págs. 276-294.
Daes, Erica-Irene, «Consideration on the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination», *Transnational Law and Contemporary Problems*, nº 3, 1993, págs. 1-11.
Daly, Herman y John Cobb Jr., *For the Common Good: Redirecting the Economy toward Community, the Environment and a Sustainable Future*, Boston, Beacon Press, 1989 (trad. cast.: *Para el bien común: reorientando la economía hacia la comunidad, el ambiente y un futuro sostenible*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica, 1993).
Daudelin, Jean, «L'environment comme Cheval de Troie? Le Cas de l'Amazonie brésilienne», ponencia presentada en la reunión anual de la Canadian Political Science Association, Ottawa, junio de 1993.
Davis, Bob, «Global Paradox: Growth of Trade Binds Nations, but It Also Can Spur Separatism», *Wall Street Journal*, 30 de junio de 1994, pág. A1.
De Onis, Juan, *The Green Cathedral: Sustainable Development of Amazonia*, Nueva York, Oxford University Press, 1992.
De Sousa Santos, Bonaventura, *Toward a New Common Sense*, Londres, Routledge, 1996.
De Varennes, Fernand, *Language, Minorities and Human Rights*, La Haya, Kluwer, 1996.

Dei, George, «Reflections of an Anti-Racist Pedagogue», en Lorna Edwin y David MacLennan (comps.), *Sociology of Education in Canada*, Toronto, Copp Clark Longman, 1994, págs. 290-310.

—, «(Re)Conceptualizing Black Studies in Canadian Schools», *Canadian and International Education*, vol. 24, nº 1, 1995, págs. 1-19.

Dion, Stéphane, «Le Nationalisme dans la Convergence Culturelle», en R. Hudon y R. Pelletier (comps.), *L'Engagement Intellectuel: Melanges en l'honneur de Léon Dion*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Universite Laval, 1991, págs. 291-311.

—, «La fédéralisme fortement asymétrique», en Seidle 1994, págs. 133-152.

Dobson, Andrew, *Green Political Thought*, Londres, Unwin Hyman, 1990 (trad. cast.: *Pensamiento político verde*, Barcelona, Paidós, 1997).

—, *The Green Reader*, San Francisco, Mercury House, 1991.

Donaldson, Susan, *Un-LINC-ing Language and Integration*, tesina, Carleton University, Department of Linguistics and Applied Language Studies, 1995.

Donner, Wendy, «Inherent Value and Moral Standing in Environmental Change», en Hampson y Reppy (1996), págs. 52-74.

Donelly, Jack, «Human Rights, Individual Rights, Collective Rights», en J. Benin y otros, *Human Rights in a Pluralist World*, Londres, Meckler, 1990.

Dreidger, Leo, *Multi-Ethnic Canada: Identities and Inequalities*, Toronto, Oxford University Press, 1996.

Dupuy, René-Jean, *The Right to Development at the International Level*, Alphen aan den Rijn, Sijthoff & Noordhoff, 1980.

Dworkin, R., «What is Equality? Part II: Equality of Resources», *Philosophy and Public Affairs*, vol. 10, nº 4, 1981, págs. 283-345.

—, *A Matter of Principle*, Londres, Harvard University Press, 1985.

—, «Deux Conceptions de la Démocratie», en Lenoble y Dewandre (1992), págs. 111-135.

Eckersley, Robyn, *Environmentalism and Political Theory*, Albany, State University of New York Press, 1992.

ECMI, «From Ethnopolitical Conflict to Inter-Ethnic Accord in Moldova», Flensburg, Alemania, European Centre for Minority Issues, informe nº 1, 1998.

Eisenberg, Avigail, «Individualism and Collectivism in the Politics of Canada's North», en Joan Anderson, Avigail Eisenberg, Sherril Grace y Veronica Strong-Boag (comps.), *Painting the Maple: Essays on Race, Gender and the Construction of Canada*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1998.

Elazar, Daniel, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, University of Alabama, 1987a (trad. cast.: *Exploración del federalismo*, Barcelona, Hacer, 1991).

—, «The Role of Federalism in Political Integration», en D. Elazar (comp.), *Federalism and Political Integration*, Ramat Gan, Israel, Turtledove Publishing, 1987b.

—, *Federalism and the Way to Peace*, Kingston, Ontario, Queen's University, Institute of Intergovernmental Affairs, 1994.

Elkins, David, *Where Should the Majority Rule? Reflections on Non-Territorial Provinces and Other Constitutional Proposals*, University of Alberta, Centre for Consitutional Studies, 1992.

Emier, N. y S. Reicher, «Orientations to Institutional Authority in Adolescents», *Journal of Moral Education*, vol. 16, nº 2, págs. 108-116.

Engel, J. Ronald, «Ecology and Social Justice: The Search For a Public Environmental Ethic», en Roger Hatch y Warren Copeland (comps.), *Issues of Justice: Social Sources and Religious Meanings*, Mercer University Press, 1988.

Engels, Friedrich, «Hungary and Panslavism» (1849), en Paul Blackstock y Bert Hoselitz (comps.), *The Russian Menace to Europe*, Glencoe, Free Press, 1952.

Falk, Richard, «The World Order between Inter-State Law and the Law of Humanity: The Role of Civil Society Institutions», en Archibugi y Held (1995), págs. 163-179.

Favell, Adrian, «Applied Political Philosophy at the Rubicon», *Ethical Theory and Moral Practice*, vol. 1, nº 2, 1999, págs. 255-278.

Feit, Harvey, «Negotiating Recognition of Aboriginal Rights: History, Strategies and Reactions to the James Bay and Northern Québec Agreement», *Canadian Review of Anthropology*, vol. 1, nº 2, 1980, págs. 159-172.

Fierlbeck, Katherine, «Redefining responsibilities: the politics of citizenship in the United Kingdom», *Canadian Journal of Political Science*, vol. 24, nº 3, 1991, págs. 575-583.

Fleras, Augie, «Media and Minorities in a Post-Multicultural Society», en Berry y Laponce (1994), págs. 267-292.

—, y Jean Elliot, *Unequal Relations: An Introduction to Race, Ethnic and Aboriginal Dynamics in Canada*, 2ª ed., Scarborough, Prentice Hall, 1999.

Forst, Rainer, «Foundations of a Theory of Multicultural Justice», *Constellations*, vol. 4, nº 1, 1997, págs. 63-71.

Forsyth, Murray, «Introduction», en M. Forsyth (comp.), *Federalism and Nationalism*, Leicester, Leicester University Press, 1989.

Foster, Cecil, *A Place Called Heaven: The Meaning of Being Black in Canada*, Toronto, HarperCollins, 1996.

Franck, Thomas, «Tribe, Nation, World: Self-Identification in the Evolving International System», *Ethics and International Affairs*, nº 11, 1997, págs. 151-169.

Fraser, Nancy, «From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a "Post-Socialist" Age», *New Left Review*, nº 212, 1995, págs. 68-93.

Frideres, James, «Edging into the Mainstream», en S. Isajiw (comp.), *Multiculturalism in North America and Europe: Comparative Perspectives on Interethnic Relations and Social Incorporation*, Toronto, Canadian Scholar's Press, 1997, págs. 537-562.

Gagliardo, John, *Reich and Nation: The Holy Roman Empire as Idea and Reality*, Indiana University Press, 1980.

Gagnon, Alain-G., «The Political Uses of Federalism», en Michael Burgess y Alain-

G. Gagnon (comps.), *Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Directions*, Toronto, University of Toronto Press, 1993, págs. 15-44.

—, y Joseph Garcea, «Québec and the Pursuit of Special Status», en R. D. Olling y M. W. Westmacott (comps.), *Perspectives on Canadian Federalism*, Scarborough, Prentice-Hall, 1988, págs. 304-325.

Galenkamp, Marlies, *Individualism and Collectivism: The Concept of Collective Rights*, Rotterdam, Rotterdamse Filosofische Studies, 1993.

Galston, William, *Liberal Purposes: Goods, Virtues, and Duties in the Liberal State*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

—, «Two Concepts of Liberalism», *Ethics*, vol. 105, n° 3, 1995, págs. 516-534.

Gans, Chaim, «Nationalism and Immigration», en *Ethical Theory and Moral Practice*, vol. 1, n° 2, 1998, págs. 159-180.

Garet, Ronald, «Communality and Existence: The Rights of Groups», *Southern California Law Review*, vol. 56, n° 5, 1983, págs. 1.001-1.075.

Gellner, Ernest, *Nations and Nationalism*, Oxford, Blackwell, 1983 (trad. cast.: *Naciones y nacionalismos*, Madrid, Alianza, 2001).

Gilbert, Paul, *Philosophy of Nationalism*, Boulder, Colordo, Westview, 1998.

Glazer, Nathan, *Ethnic Dilemmas: 1964-1982*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1983.

—, *We Are All Multiculturalists Now*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1997.

Glendon, M. A., *Rights Talk: The Impoverishment of Political Discourse*, Nueva York, Free Press, 1991.

Goodin, Robert, «International Ethics and the Environmental Crisis», *Ethics and International Affairs*, n° 4, 1990, págs. 91-105.

Greenfeld, Liah, *Nationalism: Five Roads to Modernity*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1992.

Grimm, Dieter, «Does Europe Need A Constitution?», *European Law Journal*, vol. 1, n° 3, 1995, págs. 282-302.

Grin, François, «Language Policy in Multilingual Switzerland: Overview and Recent Developments», ECMI Brief #2, Flensburg, European Centre for Minority Issues, 1999.

Guéhenno, Jean-Marie, *The End of the Nation-State*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1995 (trad. cast.: *El fin de la democracia: la crisis política y las nuevas reglas del juego*, Barcelona, Paidós, 1995).

Gurr, Ted, *Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflict*, Washington, DC, Institute of Peace Press, 1993.

Gutmann, Amy, *Democratic Education*, Princeton, Princeton University Press, 1987 (trad. cast.: *La educación democrática*, Barcelona, Paidós, 2001).

—, «The Challenge of Multiculturalism to Political Ethics», *Philosophy and Public Affairs*, vol. 22, n° 3, 1993, págs. 171-206.

—, y Anthony Appiah, *Color Conscious*, Princeton, Princeton University Press, 1996.

Gwyn, Richard, *Nationalism without Walls: The Unbearable Lightness of Being Canadian*, Toronto, McClelland and Stewart, 1995.

Habermas, Jürgen, «Citizenship and National Identity: Some Reflections on the Future of Europe», *Praxis International*, vol. 12, n° 1, 1992, págs. 1-19.

Hacker, Andrew, *Two Nations: Black and White, Separate, Hostile and Unequal*, Nueva York, Ballantine, 1992.

Halstead, J. M., «Muslim Schools and the Ideal of Autonomy», *Ethics in Education*, vol. 9, n° 4, 1990, págs. 4-6.

Halstead, Mark, «Radical Feminism, Islam and the Single-Sex School Debate», *Gender and Education*, vol. 3, n° 1, 1991, págs. 263-278.

Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay, *The Federalist Papers*, Nueva York, Bantam, 1982 (trad, cast.: *El federalista*, México, Fondo de Cultura Económica).

Hampson, Fen y Judith Reppy (comps.), *Earthly Goods: Environmental Change and Social Justice*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press, 1996.

Hannum, Hurst, *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination: The Abdication of Conflicting Rights*, Filadelfia, University of Pennsylvania Press, 1990.

—, (comp.), *Documents on Autonomy and Minority Rights*, Boston, Martinus Nijthoff, 1993.

Harles, John, *Politics in the Lifeboat: Immigrants and the American Democratic Order*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1993.

Hartney, Michael, «Some Confusions Concerning Collective Rights», *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, vol. 4, n° 2, 1991, págs. 293-314.

Hawkins, Freda, *Critical Years in Immigration: Canada and Australia Compared*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 1989.

He, Boagang, «Can Kymlicka's Liberal Theory of Minority Rights be Applied in East Asia?», en Paul van der Velde y Alex McKay (comps.), *New Developments in Asian Studies: An Introduction*, Londres, Kegan Paul, 1998.

Heater, Derek, *Citizenship: The Civic Ideal in World History, Politics and Education*, Londres, Longman, 1990.

Held, David, *Democracy and the Global Order – From the Modem State to Cosmopolitan Governance*, Londres, Polity Press, 1995 (trad. cast.: *La democracia y el orden global: del estado moderno al estado cosmopolita*, Barcelona, Paidós, 1997).

—, «The Transformation of Political Community: Rethinking Democracy in the Context of Gloabalization», en Ian Shapiro y Casiano Hacker-Cordon (comps.), *Democracy's Edges*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, págs. 84-111.

Hemming, John, *Amazon Frontier: The Defeat of the Brazilian Indians*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1987.

Henderson, James Youngblood, «Empowering Treaty Federalism», *University of Saskatchewan Law Review*, vol. 58, n° 2, 1994, págs. 241-329.

Henry, Frances, *The Caribbean Diaspora in Toronto: Learning to Live with Racism*, Toronto, University of Toronto Press, 1994.

Hobsbawm, E. J., *Nations and Nationalism since 1780: Programme, Myth and Reality*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

Hoernlé, R. F. A., *South African Native Policy and the Liberal Spirit*, Cape Town, Lovedale Press, 1939.

Hollinger, David, *Postethnic America: Beyond Multiculturalism*, Nueva York, Basic Books, 1995.

—, «National Culture and Communities of Descent», *Reviews in American History*, nº 26, 1998, págs. 312-328.

Horowitz, D. L., *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley, University of California Press, 1985.

—, *A Democratic South Africa: Constitutional Engineering in a Divided Society*, Berkeley, University of California Press, 1991.

—, «Self-Determination: Politics, Philosophy and Law», en Shapiro y Kymlicka (1997), págs. 421-463.

House of Commons Special Committee on Participation of Visible Minorities in Canadian Society, *Equality Now!*, Ottawa, 1984.

Howse, Robert y Karen Knop, «Federalism, Secession, and the Limits of Ethnic Accommodation: A Canadian Perspective», *New Europe Law Review*, vol. 1, nº 2, 1993, págs. 269-320.

Hughes, James, «Institutional Responses to Separatism: Federalism and Transition to Democracy in Russia», documento preparado para su presentación en la conferencia de la ASN, Nueva York, abril de 1999.

Hurrell, Andrew, «Brazil and the International Politics of Amazonian Deforestation», en Andrew Hurrell y Benedict Kingsbury (comps.), *International Politics of the Environment*, Oxford, Oxford University Press, 1992, págs. 397-429.

Ignatieff, Michael, *Blood and Belonging: Journeys into the New Nationalism*, Nueva York, Farrar, Straus and Giroux, 1993.

Ignatiev, Noel, *How the Irish Became White*, Nueva York, Routledge, 1995.

Ilishev, Ildus, «Russian Federalism: Political, Legal and Ethnolingual Aspects: A view from the Republic of Bashkortostan», *Nationalities Papers*, vol. 26, nº 4, 1998, págs. 723-739.

Jasanoff, Sheila, «Science and Norms in Global Environmental Regimes», en Hampson y Reppy (1996), págs. 173-197.

Johnston, Darlene, «Native Rights as Collective Rights: A Question of Group Self-Preservation», *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, vol. 2, nº 1, 1989, págs. 19-34, reimpreso en Kymlicka (1995b).

Jupp, James, «The New Multicultural Agenda», *Crossings*, vol. 1, nº 1, 1995, págs. 38-71.

Juteau, Danielle, Marie McAndrew y Linda Pietrantonio, «Multiculturalism à la Canadian and Integration à la Québécoise: Transcending their Limits», en Rai-

ner Baubock (comp.), *Blurred Boundaries: Migration, Ethnicity, Citizenship*, Aldershot, Ashgate, 1998, págs. 95-110.

Kaldor, Mary, «European Institutions, Nation-States and Nationalism», en Archibugi y Held (1995), págs. 96-120.

Karklins, R., *Ethnopolitics and the Transition to Democracy: The Collapse of USSR and Latvia*, Washington, Woodrow Wilson Center Press, 1994.

Karmis, Dimitrios, «Cultures autochtones et libéralisme au Canada: les vertus mediatrices du communautarisme libéral de Charles Taylor», *Canadian Journal of Political Science*, vol. 26, nº 1, 1993, págs. 69-96.

Karst, Kenneth, «Paths to Belonging: The Constitution and Cultural Identity», *North Carolina Law Review*, nº 64, 1986, págs. 303-377.

Katz, Eric y Lauren Oechsli, «Moving Beyond Anthropocentrism: Environmental Ethics, Development and the Amazon», *Environmental Ethics*, nº 15, 1993, págs. 49-59.

Khasanov, Mansur, «The Making of the Statehood of Tatarstan: Stages and Prospects», *PRISM: A Biweekly Journal on the Post-Soviet States*, vol. 5, nº 5, 12 de marzo de 1999.

Kingsbury, Benedict, «"Indigenous Peoples" as an International Legal Concept», en R. H. Barnes (comp.), *Indigenous Peoples of Asia*, Ann Arbor, Association of Asian Studies, 1995, págs. 13-34.

—, «The Applicability of the International Legal Concept of "Indigenous Peoples" in Asia», en J. Bauer y D. Bell (comps.), *The East Asian Challenge for Human Rights*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, págs. 336-377.

Kloss, Heinz, *The American Bilingual Tradition*, Rowley, Massachusetts, Newbury House, 1977.

Knopff, Rainer, «Language and Culture in the Canadian Debate: The Battle of the White Papers», *Canadian Review of Studies in Nationalism*, vol. 6, nº 1, 1979, págs. 66-82.

Kothari, Smithu, «Social Movements, Ecology and Justice», en Hampson y Reppy (1996), págs. 154-172.

Krunowitz, R., J. Lichtman, S. McGloy y M. Olsen, «Toward Consent and Cooperation: Reconsidering The Political Status of Indian Nations», *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Review*, nº 22, 1987, págs. 507-622.

Kukathas, Chandran, «Cultural Toleration», en Shapiro y Kymlicka (1997), págs. 69-104.

Kymlicka, Will, *Liberalism, Community, and Culture*, Oxford, Oxford University Press, 1989.

—, *Contemporary Political Philosophy: An Introduction*, Oxford, Oxford University Press, 1990a (trad. cast.: *Filosofía política contemporánea*, Barcelona, Ariel, 1995).

—, «Two Theories of Justice», *Inquiry*, vol. 33, nº 1, 1990b, págs. 99-119.

—, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford, Oxford

University Press, 1995a (trad. cast.: *Ciudadanía multicultural*, Barcelona, Paidós, 2000).

—, (comp.), *The Rights of Minority Cultures*, Oxford, Oxford University Press, 1995b.

—, *Finding Our Way: Rethinking Ethnocultural Relations in Canada*, Toronto, Oxford University Press, 1998a.

—, «Ethnic Relations in Eastern Europe and Western Political Theory», en Magda Opalski (comp.), *Managing Diversity in Plural Societies: Minorities, Migration and Nation-Building in Post-Communist Europe*, Ottawa, Forum Eastern Europe, 1998b, sustancialmente ampliado en Kymlicka y Opalski (2002).

—, y Wayne Norman, «Return of the Citizen», *Ethics*, vol. 104, nº 2, 1994, págs. 352-381.

—, (comps.), *Citizenship in Diverse Societies*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

—, y Magda Opalski (comps.), *Can Liberal Pluralism be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

Lapidoth, Ruth, *Autonomy: Flexible Solutions to Ethnic Conflict*, Washington, DC, Institute for Peace Press, 1996.

Laponce, J. A., *Languages and their Territories*, Toronto, University of Toronto Press, 1987.

—, «The Case for Ethnic Federalism in Multilingual Societies: Canada's Regional Imperative», *Regional Politics and Policy*, vol. 3, nº 1, 1993, págs. 23-43.

Larmore, Charles, *Patterns of Moral Complexity*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987.

Lehning, Percy (comp.), *Theories of Secession*, Londres, Routledge, 1998.

Lejeune, Yves, «Le Fédéralisme en Belgique», en Seidle (1994), págs. 171-186.

Lemco, Jonathan, *Political Stability in Federal Governments*, Nueva York, Praeger, 1991.

Lenoble, Jacques y Nicole Dewandre (comps.), *L'Europe au Soir du Siècle: Identité et Démocratie*, París, Éditions Esprit, 1992.

Levy, Jacob, «Classifying Cultural Rights», en Shapiro y Kymlicka (1997), págs. 22-66.

Lewis, Stephen, *Report on Race Relations in Ontario*, Queen's Park, 1992.

Lewis-Anthony, Sian, «Autonomy and the Council of Europe-With Special Reference to the Application of Article 3 of the First Protocol of the European Convention on Human Rights», en Markku Suksi (comp.), *Autonomy: Applications and Implications*, La Haya, Kluwer, 1998, págs. 317-342.

Light, Andrew y Eric Katz, «Introduction: Environmental Pragmatism and Environmental Ethics as Contested Terrain», en A. Light y E. Katz (comps.), *Environmental Pragmatism*, Londres, Routledge, 1996.

Long, J. A., «Federalism and Ethnic Self-Determination: Native Indians in Cana-

da», *Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, vol. 29, nº 2, 1991, págs. 192-211.

McCleary, Rachel, «The International Community's Claim to Rights in Brazilian Amazonia», *Political Studies*, vol. 39, nº 4, 1991, págs. 691-707.

McDonald, Michael, «Questions about Collective Rights», en D. Schneiderman (comp.), *Language and the State: The Law and Politics of Identity*, Cowansville, Yvon Blais, 1991a.

McDonald, Michael, «Should Communities Have Rights? Reflections on Liberal Individualism», *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, vol. 4, nº 2, 1991b, págs. 217-237.

Macedo, Stephen, *Liberal Virtues: citizenship, virtue and community*, Oxford, Oxford University Press, 1990.

—, «Liberal Civic Education and Religious Fundamentalism», *Ethics*, vol. 105, nº 3, 1995, págs. 468-496.

McGarry, John, «Demographic Engineering: The State-Directed Movements of Ethnic Groups as a Technique of Conflict Resolution», *Ethnic and Racial Studies*, vol. 21, nº 4, 1998, págs. 613-638.

Macklem, Patrick, «Distributing Sovereignty: Indian Nations and Equality of Peoples», *Stanford Law Review*, vol. 45, nº 5, 1993, págs. 1.311-1.367.

McLaughlin, T. H., «Citizenship, Diversity and Education», *Journal of Moral Education*, vol. 21, nº 3, 1992a, págs. 235-250.

—, «The Ethics of Separate Schools», en Mal Leicester y Mo ıica Taylor (comps.), *Ethics, Ethnicity and Education*, Londres, Kogan Page, 1992b, págs. 114-136.

McMahan, Jeff y Robert McKim (comps.), *The Morality of Nationalism*, Nueva York, Oxford University Press, 1997.

Magnusson, Warren, *The Search for Political Space: Globalization, Social Movements and the Urban Political Experience*, Toronto, University of Toronto Press, 1996.

Mansour, Gerda, *Multilingualism and Nation Building*, Clevedon, Multilingual Matters, 1993.

Margalit, Avishai y Joseph Raz, «National Self-Determination», *Journal of Philosophy*, vol. 87, nº 9, 1990, págs. 439-461.

Margalit, Avishai y Moshe Halbertal, «Liberalism and the Right to Culture», *Social Research*, vol. 61, nº 3, 1994, págs. 491-510.

Martínez, Ruben Berros, «Puerto Rico's Decolonization», *Foreign Affairs*, noviembre de 1997, págs. 100-114.

Mead, Lawrence, *Beyond Entitlement: the social obligations of citizenship*, Nueva York, Free Press, 1986.

Medrano, Juan Díez, *Divided Nations: Class, Politics and Nationalism in the Basque Country and Catalonia*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press, 1995.

Mill, J. S., *Considerations on Representative Government*, en *Utilitarianism, Liberty, Representative Government*, edición a cargo de H. Acton, Londres, J. M. Dent, 1972 (trad. cast.: *Del gobierno representativo*, Madrid, Tecnos, 1985).

Miller, David, *On Nationality*, Oxford, Oxford University Press, 1995 (trad. cast.: *Sobre la nacionalidad: autodeterminación y pluralismo cultural*, Barcelona, Paidós, 1997).

—, «Secession and the Principle of Nationality», en Couture y otros (1998), págs. 261-282.

—, y otros, «Symposium on David Miller's *On Nationality*», *Nations and Nationalism*, vol. 2, nº 3, 1996, págs. 407-451.

Milne, David, «Equality or Asymmetry: Why Choose?», en Ronald Watts y Douglas Brown (comps.), *Options for a New Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1991, págs. 285-307.

Minow, Martha, *Making all the Difference: inclusion, exclusion and American Law*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press, 1990a.

—, «Putting Up and Putting Down: Tolerance Reconsidered», en Mark Tushnet (comp.), *Comparative Constitutional Federalism: Europe and America*, Nueva York, Greenwood, 1990b, págs. 77-113.

Modood, Tariq, «Establishment, Multiculturalism, and British Citizenship», *Political Quarterly*, vol. 65, nº 1, 1994, págs. 53-73.

Moore, Margaret (comp.), *National Self-Determination and Secession*, Oxford, Oxford University Press, 1998.

Moskos, Charles y John Sibley Butler, *All That We Can Be: Black Leadership and Racial Integration the Army Way*, Nueva York, Basic Books, 1996.

Mouffe, Chantal (comp.), *Dimensions of Radical Democracy: Pluralism, Citizenship and Community*, Londres, Routledge, 1992.

Mulgan, Geoff, «Citizens and Responsibilities», en Andrews (1991), págs. 37-49.

Myers, Norman, «The Anatomy of Environmental Action: The Case of Tropical Deforestation», en Andrew Hurrell y Benedict Kingsbury (comps.), *International Politics of the Environment*, Oxford, Oxford University Press, 1992.

Narveson, Jan, «Collective Rights?», *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, vol. 4, nº 2, 1991, págs. 329-345.

Nelson, Jack, «The Uncomfortable Relationship between Moral Education and Citizenship Instruction», en Richard Wilson y Gordon Schochet (comps.), *Moral Development and Politics*, Praeger, 1980, págs. 256-285.

Neumann, Franz, «Federalism and Freedom: A Critique», en Arthur MacMahon (comp.), *Federalism: Mature and Emergent*, Nueva York, Russell and Russell, 1962, págs. 44-57.

Newman, S., *Ethnoregional Conflicts in Democracies: Mostly Ballots, Rarely Bullets*, Londres, Greenwood, 1996.

Nickel, James, «The Value of Cultural Belonging», *Dialogue*, vol. 33, nº 4, 1995, págs. 635-642.

Nietschmann, Bernard, «The Third World War», *Cultural Survival Quarterly*, vol. 11, nº 3, 1987, págs. 1-16.

Norman, W. J., «Towards a Normative Theory of Federalism», en Judith Baker

(comp.), *Group Rights*, Toronto, University of Toronto Press, 1994, págs. 79-100.
—, «The Ideology of Shared Values», en Joseph Carens (comp.), *Is Québec Nationalism Just?*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 1995, págs. 137-159.
—, «Prelude to a Liberal Morality of Nationalism», en S. Brennan, T. Isaacs y M. Milde (comps.), *A Question of Values*, Amsterdam, Rudopi Press, 1996, págs. 189-208.
—, «Theorizing Nationalism (Normatively): The First Steps», en Ronald Beiner (comp.), *Theorizing Nationalism*, Albany, State University of New York Press, 1999, págs. 51-66.
Norris, Alexander, «Immigrant Students Back Bill 101», *The Gazette* (Montreal), 29 de octubre de 1998.
O'Brien, Sharon, «Cultural Rights in the United States: A Conflict of Values», *Law and Inequality Journal*, n° 5, 1987, págs. 267-358.
—, *American Indian Tribal Governments*, University of Oklahoma Press, 1989.
Office of Multicultural Affairs, *What is Multiculturalism?*, Canberra, Department of the Prime Minister, Office of Multicultural Affairs, abril de 1995.
Ogbu, John, «Diversity and Equity in Public Education: Community Forces and Minority School Adjustment and Performance», en R. Haskins y D. MacRae (comps.), *Policies for America's Public Schools: Teachers, Equity and Indicators*, Norwood, Nueva Jersey, Ablex Publishers, 1998, págs. 127-170.
Okin, Susan, «Women, Equality and Citizenship», *Queen's Quarterly*, vol. 99, n° 1, 1992, págs. 56-71.
—, «Mistresses of their own Destiny? Group Rights, Gender, and Realistic Rights of Exit», documento presentado en la reunión anual de la American Political Science Association, septiembre de 1998.
Oldfield, Adrian, «Citizenship: An Unnatural Practice?», *Political Quarterly*, n° 61, 1990a, págs. 177-187.
—, *Citizenship and Community: civic republicanism and the modern world*, Londres, Routledge, 1990b.
Parekh, Bhikhu, «Decolonizing Liberalism», en Alexsandras Shiromas (comp.), *The End of «Isms»? Reflections on the Fate of Ideological Politics after Communism's Collapse*, Oxford, Blackwell, 1994, págs. 85-103.
—, «Dilemmas of a Multicultural Theory of Citizenship», *Constellations*, vol. 4, n° 1, 1997, págs. 54-62.
Paris, David, «Moral Education and the "Tie that Binds" in Liberal Political Theory», *American Political Science Review*, vol. 85, n° 3, 1991, págs. 875-901.
Patil, S. H., «State Formation in Federal India», en Abdulrahim Vijapur (comp.), *Dimensions of Federal Nation Building*, Delhi, Manak, 1998, págs. 148-159.
Penz, Peter, «Development Refugees and Distributive Justice: Indigenous Peoples, Land and the Developmentalist State», *Public Affairs Quarterly*, vol. 6, n° 1, 1992, págs. 105-131.

—, «Colonization of Tribal Lands in Bangladesh and Indonesia: State Rationales, Rights to Land, and Environmental Justice», en Michael Howard (comp.), *Asia's Environmental Crisis*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1993, págs. 37-72.

Peterson, Nicolas y Will Sanders, *Citizenship and Indigenous Australians*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

Pfaff, William, *The Wrath of Nations: Civilization and the Furies of Nationalism*, Nueva York, Simon and Schuster, 1993 (trad. cast.: *La ira de las naciones*, Santiago de Chile, Andrés Bello, 1994).

Phillips, Anne, *The Politics of Presence: Issues in Democracy and Group Representation*, Oxford, Oxford University Press, 1995.

Philpott, Daniel, «In Defense of Self-Determination», *Ethics*, vol. 105, nº 2, 1995, págs. 352-385.

Pithard, Petr, «Czechoslovakia: The Loss of the Old Partnership», en Seidle (1994), págs. 163-169.

Plamenatz, John, *On Alien Rule and Self-Government*, Londres, Longman, 1960.

Pocock, J. G. A., «The Ideal of Citizenship Since Classical Times», *Queen's Quarterly*, vol. 99, nº 1, 1992, págs. 33-55.

Pogge, Thomas, «How Should Human Rights Be Conceived?», en *Jahrbuch für Recht und Ethik*, nº 3, 1995, págs. 103-120.

Portillo, Mariano Negron, «Puerto Rico: Surviving Colonialism and Nationalism», en Francés Negron-Muntaner and Ramon Grossfoguel (comps.), *Puerto Rican Jam: Essays on Culture and Politics*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1997, págs. 39-56.

Prucha, Francis Paul, *American Indian Treaties: The History of a Political Anomaly*, Berkeley, University of California Press, 1994.

Putnam, Robert, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993 (trad. cast.: *Para hacer que la democracia funcione*, Caracas, Galac, 1994).

Quebec, Gobierno de, *Let's Build Québec Together: Vision: A Policy Statement on Immigration and Integration*, Quebec, 1990.

Raikka, Juha (comp.), *Do We Need Minority Rights?*, Dordrecht, Kluwer, 1996.

Rawls, John, *A Theory of Justice*, Londres, Oxford University Press, 1971 (trad. cast.: *Teoría de la justicia*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1997).

—, «Kantian Constructivism in Moral Theory», *Journal of Philosophy*, vol. 77, nº 9, 1980, págs. 515-572.

—, «Social Unity and Primary Goods», en A. Sen y B. Williams (comps.), *Utilitarianism and Beyond*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982, págs. 159-185.

—, «The Priority of Right and Ideas of the Good», *Philosophy and Public Affairs*, vol. 17, nº 4, 1988, págs. 251-276.

—, *Political Liberalism*, Nueva York, Columbia University Press, 1993a (trad. cast.: *El liberalismo político*, Barcelona, Crítica, 1996).

—, «The Law of Peoples», en S. Shute y S. Hurley (comps.), *On Human Rights: The Oxford Amnesty Lectures 1993*, Oxford, Oxford University Press, 1993b, págs. 41-82. (trad. cast.: «El derecho de gentes», en J. Rawls, *El derecho de gentes y «Una revisión de la idea de razón pública»*, Barcelona, Paidós, 2001).
Raz, Joseph, *The Morality of Freedom*, Oxford, Oxford University Press, 1986.
—, «Multiculturalism: A Liberal Perspective», *Dissent*, invierno de 1994, págs. 67-79.
—, «Multiculturalism», *Ratio Juris*, vol. 11, nº 3, 1998, págs. 193-205.
RCAP, *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples*, vol. II, *Restructuring the Relationship*, Ottawa, 1996.
RCERPF, véase Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing.
Reaume, Denise, «The Constitutional Protection of Language: Security or Survival?», en D. Schneiderman (comp.), *Language and the State: the law and politics of identity*, Cowansville, Yvon Blais, 1991, págs. 37-57.
—, «Justice between Cultures: Autonomy and the Protection of Cultural Affiliation», *UBC Law Review*, vol. 29, nº 1, 1995, pág. 121.
Rees, J. C., *Equality*, Londres, Macmillan, 1971.
—, *John Stuart Mill's On Liberty*, Oxford, Oxford University Press, 1985.
Resnick, Philip, «Toward a Multination Federalism», en Seidle (1994), págs. 71-90.
Resnik, Judith, «Dependent Sovereigns: Indian Tribes, States, and the Federal Courts», *University of Chicago Law Review*, nº 56, 1989, págs. 671-759.
Reus-Smith, Christian, «The Normative Structure of International Society», en Hampson y Reppy (1996), págs. 96-121.
Rose, Peter, «Asian Americans: From Pariahs to Paragons», en James S. Frideres (comp.), *Multiculturalism and Intergroup Relations*, Nueva York, Greenwood Press, 1989, págs. 107-122.
Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, *Reforming Electoral Democracy: Final Report*, vols. I y II, Ottawa, Supply and Services, 1991.
Rubinstein, Alvin, «Is Statehood for Puerto Rico in the National Interest?», en *Depth: A Journal for Values and Public Policy*, primavera de 1993, págs. 87-99.
Sagarin, Edward y Robert Kelly, «Polylingualism in the United States of America: A Multitude of Tongues Amid a Monolingual Majority», en William Beer y James Jacob (comps.), *Language Policy and National Unity*, Totowa, Rowman and Allenheld, 1985.
Sakwa, Richard, «Liberalism and Postcommunism», documento presentado en la conferencia Liberalism at the Millenijum, Gregynog, Gales, febrero de 1998.
Sandel, Michael, *Liberalism and the Limits of Justice*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982 (trad. cast.: *El liberalismo y los límites de la justicia*, Barcelona, Gedisa, 2000).
—, *Democracy's Discontent: America in Search of a Public Philosophy*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1996.
Schlereth, Thomas, *The Cosmopolitan Ideal in Enlightenment Thought*, Notre Dame, Notre Dame University Press, 1977.

Schlesinger, Arthur, *The Disuniting of America*, Nueva York, Norton, 1992.
Schmidt, Alvin, *The Menace of Multiculturalism: Trojan Horse in America*, Praeger, 1977.
Schneiderman, David, «Human Rights, Fundamental Differences? Multiple Charters in a Partnership Frame», en Guy Laforest y Roger Gibbins (comps.), *Beyond the Impasse*, Montreal, Institute for Research on Public Policy, 1998, págs. 147-185.
Schwartz, Warren (comp.), *Justice in Immigration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.
Seekings, Jeremy y Courtney Jung, «"That Time was Apartheid: Now It's the New South Africa"», en Will Kymlicka y Ian Shapiro (comps.), *Ethnicity and Group Rights*, Nueva York, New York University Press, 1997, págs. 504-539.
Seidle, Leslie (comp.), *Seeking a New Canadian Partnership: Asymmetrical and Confederal Options*, Montreal, Institute for Research on Public Policy, 1994.
Senelle, Robert, «Constitutional Reform in Belgium: From Unitarism towards Federalism», en Murray Forsyth (comp.), *Federalism and Nationalism*, Leicester, Leicester University Press, 1989, págs. 51-95.
Shachar, Ayelet, «Group Identity and Women's Rights in Family Law: The Perils of Multicultural Accommodation», *Journal of Political Philosophy*, nº 6, 1998, págs. 285-305.
—, «The Paradox of Multicultural Vulnerability», en Christian Joppke y Steven Lukes (comps.), *Multicultural Questions*, Oxford, Oxford University Press, 1999, págs. 87-111.
Shadd, Adrienne, «Where are You Really From? Notes of an "Immigrant" from North Buxton, Ontario», en Carl James y Adrienne Shadd (comps.), *Talking about Difference: Encounters in Culture, Language and Identity*, Toronto, Between the Lines Press, 1994.
Shafir, Gershon, *Immigrants and Nationalists: Ethnic Conflict and Accommodation in Catalonia, the Basque Country, Latvia and Estonia*, Albany, State University of New York Press, 1995.
—, *The Citizenship Debates: A Reader*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1998.
Shapiro, Ian y Will Kymlicka (comps.), *Ethnicity and Group Rights*, Nueva York, New York University Press, 1997.
Shue, Henry, «Mediating Duties», *Ethics*, vol. 98, nº 4, 1988, págs. 687-704.
—, «The Unavoidability of Justice», en Andrew Hurrell y Benedict Kingsbury (comps.), *International Politics of the Environment*, Oxford, Oxford University Press, 1992.
—, «Subsistence Emissions and Luxury Emissions», *Law and Policy*, vol. 15, nº 1, 1993, págs. 39-59.
Simeon, Richard, «Citizens and Democracy in the Emerging Global Order», en Thomas Courchene (comp.), *The Nation State in a Global/Information Era*,

Kingston, Canadá, Queen's University, John Deutsch Institute for Policy Studies, 1997, págs. 299-314.

Skinner, Quentin, «On Justice, the Common Good and the Priority of Liberty» (1992), en Mouffe (1992d), págs. 211-224.

Smith, Graham, «Russia, Ethnoregionalism and the Politics of Federation», *Ethnic and Racial Studies*, vol. 19, nº 2, 1996, págs. 391-410.

Smith, Rogers, *Civic Ideals: Conflicting Visions of Citizenship in American History*, New Haven, Yale University Press, 1997.

Solomon, Patrick, «Academic Disengagement: Black Youth and the Sports Subculture from a Cross-National Perspective», en Lorna Erwin y David MacLennan (comps.), *Sociology of Education in Canada*, Toronto, Copp Clark Longman, 1994, págs. 188-199.

Spinner, Jeff, *The Boundaries of Citizenship: Race, Ethnicity and Nationality in the Liberal State*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994.

Stanley, F. G., *The Birth of Western Canada: A History of the Riel Rebellions*, Toronto, University of Toronto Press, 1961.

Stark, Andrew, «English-Canadian Opposition to Québec Nationalism», en R. Kent Weaver (comp.), *The Collapse of Canada?*, Washington, DC, Brookings Institute, 1992, págs. 123-158.

Statham, Robert, «US Citizenship Policy in the Pacific Territory of Guam», *Citizenship Studies*, vol. 2, nº 1, 1998, págs. 89-104.

Strike, Kenneth, «On the Construction of Public Speech: Pluralism and Public Reason», *Educational Theory*, vol. 44, nº 1, págs. 1-26.

Svensson, Frances, «Liberal Democracy and Group Rights: The Legacy of Individualism and its Impact on American Indian Tribes», *Political Studies*, vol. 27, nº 3, 1979, págs. 421-439.

Swaney, James y Paulette Olson, «The Economics of Diversity: Lives and Lifestyles», *Journal of Economic Issues*, vol. 26, nº 2, 1992, págs. 1-25.

Tamir, Yael, *Liberal Nationalism*, Princeton, Princeton University Press, 1993.

Taylor, Charles, «Shared and Divergent Values», en Ronald Watts y D. Brown (comps.), *Options for a New Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1991, págs. 53-76.

—, «The Politics of Recognition», en Amy Gutmann (comp.), *Multiculturalism and the «Politics of Recognition»*, Princeton, Princeton Universtity Press, 1992a, págs. 25-73.

—, «Quel Principe d'Identité Collective» (1992b), en Lenoble y Dewandre (1992), págs. 59-66.

—, «Nationalism and Modernity», en McMahan y McKim (1997), págs. 31-55.

Teague, Elizabeth, «Center-Periphery Relations in the Russian Federation», en Roman Szporluk (comp.), *National Identity and Ethnicity in Russia and the New States of Eurasia*, Armonk, M. E. Sharpe, 1994, págs. 21-57.

Thomas-Woolley, Barbara y Edmond Keller, «Majority Rule and Minority Rights:

American Federalism and African Experience», *Journal of Modem African Studies*, vol. 32, nº 3, 1994, págs. 411-428.

Tilly, Charles, «Reflections on the History of European State-Making», en C. Tilly (comp.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1975, págs. 3-83.

Todorov, Tzvetan, *On Human Diversity: Nationalism, Racism and Exoticism in French Thought*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1993.

Tomasi, John, «Kymlicka, Liberalism, and Respect for Cultural Minorities», *Ethics*, vol. 105, nº 3, 1995, págs. 580-603.

Toronto Board of Education, *Education of Black Students in Toronto: Final Report of the Consultative Committee*, Toronto, Board of Education, 1988.

Tully, James, *Strange Multiplicity: Constitutionalism in an Age of Diversity*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

Turpel, M. E., «Aboriginal Peoples and the Canadian Charter: Interpretive Monopolies, Cultural Differences», *Canadian Human Rights Yearbook*, nº 6, 1989-1990, págs. 3-45.

—, «Does the Road to Québec Sovereignty Run Through Aboriginal Territory?», en D. Drache y R. Perin (comps.), *Negotiating with a Sovereign Québec*, Lorimer, Toronto, 1992, págs. 93-106.

Valls, Andrew, «Reconsidering Black Nationalism», ponencia presentada en la conferencia «Nationalism, Identity and Minority Rights», Bristol, septiembre de 1999.

Van Dyke, Vernon, «The Individual, the State, and Ethnic Communities in Political Theory», *World Politics*, vol. 29, nº 3, 1977, págs. 343-369.

—, «Collective Rights and Moral Rights: Problems in Liberal-Democratic Thought», *Journal of Politics*, nº 44, 1982, págs. 21-40.

—, *Human Rights, Ethnicity and Discrimination*, Greenwood, Westport, 1985.

Van Gunsteren, Herman, «Notes on a Theory of Citizenship», en Pierre Birnbaum, Jack Lively y Geraint Parry (comps.), *Democracy, Consensus and Social Contract*, London, Sage, 1978, págs. 9-35.

—, *A Theory of Citizenship: Organizing Plurality in Contemporary Democracies*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1978.

Van Willigenburg, Theo, Robert Heeger y Wibren van den Burg (comps.), *Nation, State and the Coexistence of Different Communities*, Kampen, Kok Pharos Publishing, 1995.

Varady, Tibor, «Majorities, Minorities, Law and Ethnicity: Reflections on the Yugoslav Case», *Human Rights Quarterly*, nº 19, 1997, págs. 9-54.

Verney, Douglas, «Federalism, Federative Systems and Federations: The United States, Canada, and India», *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 25, nº 2, 1995, págs. 81-97.

Waldron, Jeremy, «Supeseding Historic Injustice», *Ethics*, vol. 103, nº 1, 1992, págs. 4-28.

—, «Minority Cultures and the Cosmopolitan Alternative» (1995), en Kymlicka (1995b), págs. 93-121.
Waldron, Jeremy, «Whose Nuremberg Laws?», *London Review of Books*, vol. 20, nº 6, 19 de marzo de 1998.
Walker, Graham, «The Idea of Non-Liberal Constitutionalism», en Shapiro y Kymlicka (1997), págs. 154-184.
Wallace, Iain y David Knight, «Societies in Space and Time», en Hampson y Reppy (1996), págs. 75-95.
Walzer, Michael, *Spheres of Justice: A Defence of Pluralism and Equality*, Oxford, Blackwell, 1983 (trad. cast.: *Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad,* México, Fondo de Cultura Económica, 1991).
—, «Citizenship», en T. Ball y J. Farr (comps.), *Political Innovation and Conceptual Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, págs. 211-219.
—, «The Civil Society Argument» (1992a), en Mouffe (1992), págs. 89-107.
—, *What it Means to be an American*, Nueva York, Marsilio, 1992b.
—, «The New Tribalism» (1992c), *Dissent*, primavera de 1992, 164-171.
—, «Comment», en Amy Gutmann (comp.), *Multiculturalism and the «Politics of Recognition»*, Princeton, Princeton University Press, 1992d, págs. 99-103.
—, «Pluralism in Political Perspective» (1995), en Kymlicka (1995b), págs. 139-154.
—, *On Toleration*, New Haven, Yale University Press, 1997 (trad. cast.: *Tratado sobre la tolerancia*, Barcelona, Paidós, 1998).
Ward, Cynthia, «The Limits of "Liberal Republicanism": Why Group-Based Remedies and Republican Citizenship Don't Mix», *Columbia Law Review*, vol. 91, nº 3, 1991, págs. 581-607.
Webber, Jeremy, *Reimagining Canada: Language, Culture Community and the Canadian Constitution*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 1994.
Weber, E., *Peasants into Frenchmen: the modernization of rural France 1870-1914*, Londres, Chatto and Windus, 1976.
Weinstein, Brian, *The Civic Tongue: Political Consequences of Language Choice*, Nueva York, Longman, 1983.
Wheare, Kenneth, «Federalism and the Making of Nations», en Arthur MacMahon (comp.), *Federalism: Mature and Emergent*, Nueva York, Russell and Russell, 1962, págs. 28-43.
—, *Federal Government*, 4ª ed., Nueva York, Oxford University Press, 1964.
Wheatley, Steven, «Minority Rights and Political Accommodation in the "New" Europe», *European Law Review*, supl. vol. 22 págs. HRC63-HRC81.
White, Patricia, «Decency and Education for Citizenship», *Journal of Moral Education*, vol. 21, nº 3, 1992, págs. 207-216.
Williams, Dorothy, *Blacks in Montreal 1628-1986: An Urban Demography*, Cowansville, Yvon Blais, 1989.
Williams, Melissa, *Voice, Trust and Memory: Marginalized Groups and the Failings of Liberal Representation*, Princeton, Princeton University Press, 1998.

Wilson, William Julius, *The Declining Significance of Race*, Chicago, University of Chicago Press, 1978.

Young, Iris Marion, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton, Princeton University Press, 1990 (trad. cast.: *La justicia y la política de la diferencia*, Madrid, Cátedra, 2000).

—, «Justice and Communicative Democracy», en Roger Gottlieb (comp.), *Radical Philosophy: Tradition, Counter-Tradition, Politics*, Filadelfia, Temple University Press, 1993a, págs. 123-143.

—, «Together in Difference: Transforming the Logic of Group Political Conflict», en Judith Squires (comp.), *Principled Positions: Postmodernism and the Rediscovery of Value*, Londres, Lawrence and Wishart, 1993b, págs. 121-150.

—, «Communication and the Other: Beyond Deliberative Democracy», en Seyla Benhabib (comp.), *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton, Princeton University Press, 1996, págs. 120-135.

—, «A Multicultural Continuum: A Critique of Will Kymlicka's Ethnic-Nation Dichotomy», *Constellations*, vol. 4, nº 1, 1997, págs. 48-53.

ÍNDICE ANALÍTICO Y DE NOMBRES